



## Mirar los conflictos socioambientales

---

Una relectura de conceptos,  
métodos y contextos

Pablo Ortiz-T. • Coralia Zárate Díaz • Juan Fernando Terán

Mirar los conflictos socioambientales.  
Una relectura de conceptos,  
métodos y contextos



*Pablo Ortiz-T., Coralia Zárate Díaz,  
Juan Fernando Terán*

Mirar los conflictos socioambientales.  
Una relectura de conceptos,  
métodos y contextos

VOLUMEN 1



2011

**MIRAR LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES. UNA RELECTURA DE CONCEPTOS,  
MÉTODOS Y CONTEXTOS**

**VOLUMEN I**

*Pablo Ortiz-T., Coralia Zárate Díaz, Juan Fernando Terán*

**Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana:**

Alexandra Ocles, Ministra Secretaria (2009-enero 2011)

María Luisa Moreno, Ministra Secretaria (en funciones)

**Subsecretaría de diálogo Social:**

Sebastián Meneses, Subsecretario (2009-enero 2011)

Guido Terán, Subsecretario (en funciones)

1era. Edición:           Universidad Politécnica Salesiana  
                                Av. Turuhuyaco 3-69 y Calle Vieja  
                                Cuenca-Ecuador  
                                Casilla: 2074  
                                P.B.X. (+593 7) 2050000  
                                Fax: (+593 7) 4 088958  
                                e-mail: rpublicas@ups.edu.ec  
                                www.ups.edu.ec

Diagramación:       Editorial Universitaria Abya-Yala  
                                Quito-Ecuador

Editor General:       Pablo Ortiz-T.

ISBN Abya-Yala:      978-9978-22-981-1

ISBN UPS:            978-9978-10-082-0

Impresión:            Editorial Universitaria Abya-Yala  
                                Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, marzo de 2011

Los contenidos u opiniones emitidos en los artículos del presente libro, corresponden y son de exclusiva responsabilidad de cada autor y no comprometen ni expresan la posición oficial de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, ni tampoco de la Universidad Politécnica Salesiana, entidades co-editoras que auspician la presente publicación.

# Índice

Presentación .....	7
Introducción.....	15
I. Aproximación conceptual a los conflictos socioambientales (CSA)	
<i>Pablo Ortiz-T.</i> .....	17
• Introducción .....	19
• Problemas y conflictos.....	23
• Actores y grupos .....	40
• Violencia, conflicto y construcción de paz.....	43
• Acción sin daño, sensibilidad, conflictos y prevención de conflictos.....	53
• Aspectos esenciales de los conflictos socioambientales.....	81
• Estrategia metodológica para el diagnóstico de casos específicos.....	87
• Bibliografía.....	90
II. La práctica metodológica. Hacia un sistema de alerta y acción temprana	
<i>Coralia Zárate</i> .....	99
• Introducción .....	101
• Antecedentes .....	103
• Principios en los que se enmarcan los SAT .....	105
• Consideraciones previas.....	106
• Aspectos conceptuales y metodológicos.....	109
• Pasos operativos para el desarrollo del SAT en la prevención de conflictos socioambientales.....	111
- Paso 1. Levantamiento de información .....	112
- Paso 2. Análisis de los datos .....	121

- Paso 3. Formulación de propuestas para la acción .....	125
- Paso 4. Transmisión de las recomendaciones.....	129
- Paso 5. Evaluación de la respuesta preventiva e intervención .....	130
- Paso 6. Monitoreo periódico.....	131
• Conclusiones y recomendaciones.....	133
• Bibliografía.....	135
• Anexos.....	138
 III. Desarrollo, recursos naturales y conflictos socioambientales en el capitalismo del siglo XXI	
<i>Juan Fernando Terán</i> .....	147
• Capitalismo y biósfera.....	150
• La división internacional del trabajo es el ‘escenario usual’ .....	153
• La asimetría en la transición hacia el capitalismo bajo en carbono .....	159
• El desarrollismo y la energía en momentos ‘posneoliberales’ .....	162
• La nueva geografía transnacional de la pobreza.....	165
• La dinámica de los conflictos ignorados.....	167
• Bibliografía.....	172
 Los/as autores/as .....	175
 Notas.....	177

# Presentación

La idea de paz regularmente aparece como una idea menor e ingenua, más aún en estos tiempos de pragmatismo, vértigo, secularismo y fe ciega en el desarrollo tecnológico. Sin embargo sería mejor y más útil entenderla como un horizonte, siempre lejano pero nunca en el infinito. Podemos y debemos dirigirnos hacia ese horizonte, pero a medida que avanzamos siempre igual de lejos. Pero entre tanto hemos andado, y en ese caminar sin fin puede que esté toda la grandeza y el misterio de este anhelo universal. Gandhi tenía razón en eso: la paz es el camino y no el punto final o la meta, pues quizás ni exista. En otras palabras, paz implica compromiso, acción, convicción de cada persona y de cada colectivo para andar, para dignificar la vida.

Sin duda, el reto de profundizar diagnósticos está presente, pero lo que resulta impostergable es poner en marcha una estrategia de cambio para abandonar progresivamente la cultura de la violencia y desenmascarar a quienes se benefician de ella a costa del sufrimiento de los demás. Como lo decía el obispo brasileño Mons. Hélder Câmara, “nadie ha nacido para ser esclavo. A nadie le gusta padecer injusticias, humillaciones, represiones. Pero el egoísmo de algunos grupos privilegiados encierra a multitud de seres humanos en esa condición inhumana, donde padecen represiones, humillaciones, injusticias; viviendo sin ninguna perspectiva, sin esperanza, con todas las características de los esclavos. Esa violencia instalada, institucionalizada, esta violencia número uno atrae a la violencia número dos: la revolución, o de los oprimidos, o de la juventud decidida a luchar por otro mundo más justo y más humano”.

Frente a ese panorama estructural, en muchas partes del mundo, existen sectores sociales que saben muy bien que la violencia



no es la única respuesta a la violencia; que si respondemos a la violencia con la violencia, el mundo caerá en una espiral imparable; que la única respuesta verdadera a la violencia es tener el valor de hacer frente a las injusticias que constituyen la violencia número uno. Lo que el mismo Mons. Cámara llamó la *presión moral liberadora*.

Para que la paz deje de ser una quimera, no solo es necesario enfocar las cosas de manera distinta, sino que se requiere de una infraestructura que active continuamente las vías de la paz. Nuevas ideas y nuevos instrumentos que posibiliten superar los maniqueísmos y fundamentalismos, que nacen además de la miseria y la desesperación. La lidereza maya Rigoberta Menchú, Premio Nobel de la Paz, poco después de la tragedia del 11 de septiembre en New York, recordaba que hay sectores que no han encontrado una disposición pluralista para el reconocimiento y respeto a sus expresiones identitarias en los marcos institucionales actuales, y que un día u otro, eso se acaba pagando. En la crisis actual, pero también en las futuras, añadía Menchú: “creo que ayudaría mucho conocer mejor lo que piden los demás o los argumentos que hacen servir para intentar legitimarse”.

Pensar y actuar frente a los conflictos que atraviesan los seres humanos y las sociedades es un ejercicio cotidiano, que forma parte de la evolución y transformación históricas. De una dialéctica permanente entre desaprender, aprender y re-aprender. La tendencia repetitiva o constante a reducir y a simplificar las cosas, sin analizar, personalizar o concretar las diferencias y los matices, las complejidades, la heterogeneidad social, cultural, geográfica, es la base de todos los maniqueísmos y fundamentalismos, y aquello sin duda dificulta comprender la realidad de los procesos y la historia que la precede o hace posible.

Tratar y procesar conflictividades sin violencia es un principio básico para el que hay que entender bien las metas y los intereses

legítimos de cada actor, de cada parte y el sentido de las disputas, de los choques y, sobre todo, cómo se pueden encontrar salidas y soluciones que satisfagan a todos, para que las partes interesadas e involucradas en los conflictos se sientan satisfechas. Al menos como postura ideal que supere el no, la intransigencia, el bloqueo permanente e inútil.

Aquella actitud beligerante y absolutamente negativa al diálogo, y que prioriza ante todo la confrontación, la imposición a la fuerza de sus posiciones e intereses particulares y oscuros, abre las puertas a la incertidumbre, a la tensión, a la desconfianza e invita a la violencia y a salidas forzadas a la larga ineficaces. Y en el campo de los conflictos asociados o vinculados a la gestión ambiental y al aprovechamiento de los recursos de la naturaleza estas premisas son muy recurrentes en el escenario latinoamericano en general y ecuatoriano en particular.

Alguien preguntó sobre este particular al insigne filósofo e investigador de la paz y de los conflictos, Johan Galtung y le dijo: -¿cómo debemos acercarnos a la paz? Su respuesta fue profunda y simple: “-lo más importante es tener un objetivo en esta vida (...) lo más importante para la paz es resolver los conflictos y eso siempre se hace con creatividad”.

Claro que aquella premisa no pasa ni puede pasar por alto las demandas y razones históricas ineludibles, legítimas y reconocidas, alrededor de determinadas posiciones y propuestas existentes en una sociedad como la ecuatoriana: tesis y aspiraciones históricas de quienes fueron estructuralmente excluidos como los pueblos y nacionalidades indígenas, los pueblos afrodescendientes, organizaciones de mujeres y jóvenes, campesinos y regiones que plantean una agenda multitemática que incluye aspiraciones de fortalecimiento o incentivos a la economía popular y solidaria, el desarrollo de la soberanía alimentaria, la defensa de la madre tierra, la posesión

y propiedad ancestral sobre territorios, grados y niveles de descentralización y autonomía, entre otros caros anhelos, pero la solución y respuestas a todas esas demandas, como lo señala Galtung no se encuentra solo en la historia, entendida como pasado sino en el futuro y en la experiencia. “Hay que conocer la historia pero no hay que ser esclavo de ella”, señalaba.

En esa dirección, el tema central planteado en estos libros gira en torno al tratamiento de los conflictos socioambientales, no para restaurar los viejos órdenes plagados de colonialidad del poder, frecuentemente caducos, excluyentes e injustos, sino para transformarlos, considerando la heterogeneidad y la particularidad de cada pueblo, de cada nacionalidad, de cada cultura, de cada región. No se trata de pacificar re-editando o reproduciendo o defendiendo estructuras excluyentes, racistas, machistas, inequitativas e insostenibles sino para mirar en cada conflicto una oportunidad de cambios, de construcción, de transformación de nuestra sociedad, de construcción de un país justo, democrático, plurinacional, soberano e intercultural.

Las soluciones –retomando lo planteado por el profesor Galtung– no están en el pasado, sino en el futuro, en ideas y procedimientos nuevos, para lo cual es preciso dar un salto intelectual, provocando rupturas de paradigmas, venciendo prejuicios y miedos a dar legitimidad a las peticiones del otro, a las ideas de otros, a superar de una vez por todas ese pánico a darle una parte de razón al otro. Pero de manera recíproca y nunca unilateral: la intransigencia de unos debe ser superada de manera conjunta, constructiva, generosa y patriótica por la apertura de todos y todas. Esa es parte de la construcción de la armonía que propone una sociedad basada en el Sumak Kawsay (Vida en Armonía) en el Buen Vivir y sus múltiples significados.

Es en ese contexto que se pone a consideración de los lectores/as del país, y en particular a quienes están comprometidos en la construcción de un nuevo país, de un nuevo Estado democrático incluyente, intercultural, soberano, plurinacional, de justicia, de derechos, esta serie de tres volúmenes alrededor de los Conflictos Socioambientales, obra producto de la decisión y apoyo de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPPC), a través de la Subsecretaría de Diálogo Social y que contó con la colaboración y esfuerzo individual y colectivo de investigadores e investigadoras de su equipo técnico y docentes e investigadores de la Carrera de Gestión para el Desarrollo Local Sostenible de la Universidad Politécnica Salesiana.

Adicionalmente se contó con el aporte de experimentados profesionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) y la Fundación EcoCiencia que brindan su invalorable aporte a este debate.

La obra en su conjunto está dividida en tres volúmenes, articulados entre sí. El primer libro denominado *Mirar los Conflictos Socioambientales. Una Relectura de Conceptos, Métodos y Contextos*, escrito por Pablo Ortiz-T., Coralia Zárate Díaz y Juan Fernando Terán quienes abordan tres temas centrales: el primero, un marco teórico y conceptual básico para lograr una aproximación a la comprensión de los conflictos socioambientales, su prevención y tratamiento; el segundo texto, en cambio, plantea una figura conocida en el ámbito de las relaciones internacionales y de los sistema de Naciones Unidas, pero restringida en su concepción y manejo en los escenarios domésticos-nacionales. Y el tercero de los textos, propone una reflexión bastante amplia sobre las implicaciones de los procesos de globalización en las dinámicas de los conflictos internos,

tomando como eje de análisis el comportamiento del mercado mundial de energía y sus impactos en las economías y sociedades nacionales, y en particular en el desate o agudización de procesos conflictivos.

El segundo libro denominado *Conflictos Socioambientales, Políticas Públicas y Derechos. Aproximación a un Debate*, escrito por Víctor Hugo Torres, María José Narváez, Pablo Ortiz-T. Víctor López Acevedo, Volker Frank, Pippa Heyling, Susan Engel, Jackie Rivera, Miguel Castro, Karla Beltrán y Juan Calles López, aborda un mosaico de temas que plantean experiencias prácticas y específicas en torno a la gestión pública ambiental e intercultural y los complejos procesos de interacción entre Estado y sociedad, tanto a nivel nacional como en escenarios locales. Los dos primeros textos (Torres y Narváez) establecen un marco nacional y general de referencia en torno a políticas públicas, interculturalidad y derechos. Los tres textos restantes (López y los colectivos de la FFLA y EcoCiencia) plantean experiencias específicas y actuales de diálogo, participación y tratamiento de la conflictividad en torno a la gestión de territorios, áreas ecológicamente frágiles, cuencas hidrográficas y zonas sensibles atravesadas por problemas de inseguridad como lo es la frontera colombo-ecuatoriana.

Y finalmente el libro tercero *Conflictos socioambientales y Estado. La búsqueda de nuevos enfoques y prácticas*, producido por el Equipo Técnico de la Subsecretaría de Diálogo Social de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPPC), que recoge una experiencia acumulada en los últimos tres años, muestra los inéditos avances que en esta materia van construyendo instituciones públicas como la SPPC: desde la formulación de un marco conceptual y metodológico, hasta la constitución y formación de equipos técnicos a nivel de las distintas provincias y su accionar en distintos escenarios conflictivos existentes

en el país. La compilación de información, la elaboración de diagnósticos, el acompañamiento y facilitación de procesos de diálogo al interior del Estado y en los territorios, con distintos actores y grupos de interés, y la construcción de acuerdos basados en el respeto, la observancia de los derechos colectivos y las demandas de las organizaciones sociales, son algunas de las premisas y referencias que han orientado y orientan la acción de la SPPC.

El sentido de socializar estas reflexiones –hasta hoy muy endógenas a cada institución participante– e invitar a las organizaciones sociales urbanas y rurales del país, a la academia, a las ONG y en particular a las instituciones públicas nacionales y locales a involucrarse en estos ejercicios de reflexión, diálogo, debate, conversaciones y un mayor conocimiento de las experiencias e iniciativas en marcha en torno a los conflictos socioambientales en distintas partes del país, es contribuir a procesos más democráticos, participativos e incluyentes en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, y en particular de aquellas relacionadas a la gestión territorial y ambiental.

Se trata, en otros términos, de una invitación a una minga del pensamiento, que posibilite aunar esfuerzos para lograr acuerdos y administrar desacuerdos, más allá de las coyunturas, de los localismos, de las agendas propias y de cálculos políticos o electorales. La gestión de los territorios y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, sobre la base del respeto a los derechos de la naturaleza, de los derechos individuales y colectivos, el fortalecimiento de las instituciones estatales y de organizaciones sociales exigen desarrollar destrezas, conceptos e instrumentos metodológicos para procesar las diferencias, reconocer las incompatibilidades y sobre todo, identificar campos de interés común donde primen la colaboración y el diálogo.

La Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, a través de su Subsecretaría de Diálogo Social, la Universidad Politécnica Salesiana, por medio de su Carrera de Gestión para el Desarrollo Local Sostenible y Editorial Abya-Yala ponen a consideración de las/os lectores los resultados de este trabajo de investigación.

*Quito, marzo de 2011*

# Introducción

Los tres ensayos presentados en este libro, son producidos en el ámbito académico, esto no es sinónimo que estén alejados o desprovistos de conexiones con los procesos reales y concretos de la sociedad ecuatoriana. Al contrario, son textos producidos durante años de investigaciones, reflexiones, lecturas y debates, al interior de las aulas universitarias, además del trabajo con organizaciones sociales del país, en donde los investigadores Pablo Ortiz-T., Coralia Zárate Díaz y Juan Fernando Terán han estado vinculados.

La propuesta de los autores plantea un ejercicio básico: repensar los conflictos, entenderlos, comprenderlos, pero sobre todo transformarlos. Se podría decir que es una provocación o un pretexto para superar los prejuicios y los mitos en torno a los conflictos en general, pero específicamente en torno a los llamados conflictos socioambientales. El reto de desarrollar una visión más allá de la apariencia de los fenómenos conflictivos, implica replantearse nuestra manera de conocer y actuar, donde es importante, entre otros elementos, articular la lectura de los procesos conflictivos locales con los procesos nacionales y globales.

Adicionalmente, el ejercicio de re-pensar los conflictos nos remite a superar las miradas superficiales y aparentes de la realidad. Cuando somos testigos del brotar de una planta, sabemos que la semilla estaba ahí antes de que la viéramos; al igual podemos imaginar una experiencia similar cuando enfrentamos a los conflictos. La manifestación del mismo nos permite ver que ya estaban presentes de manera no manifiesta las condiciones para su aparición. La emergencia de un conflicto presupone un determinado clima social, lo cual nos obliga a plantearnos si el conflicto que se ha producido es único o bien va a reproducirse en el área del tejido social afectada.



Presupone, además, una serie de condiciones de emergencia, entre las que figura como elemento central la existencia de un factor desencadenante.

Del mismo modo que no existen incendios sin fuego o cerillas que lo desate, las condiciones de emergencia pueden estar dadas, pero es importante el factor desencadenante, confundir este factor con la o las causas del conflicto, puede ser un gran error. En este texto los autores no plantean ni hablan de causa de conflicto, sino más bien de fuentes. Es decir, si un enfrentamiento sigue un patrón de conflicto estructural, podemos pensar que la fuente de dicho conflicto radica en razones estructurales. La idea de que los conflictos parten de unas condiciones dadas, de que surgen por un desencadenante que afecta a sus fuentes, debe ser complementada con la idea de la función que cumplen los conflictos en la dinámica social e histórica en general. Las posibilidades son varias: promover el cambio, exteriorizar emociones o sentimientos, poner a las partes en relación, visualizar relaciones excluyentes, evidenciar la caducidad o vigencia de un régimen jurídico o institucional, etcétera.

Estas son algunas de las premisas que el lector o lectora tiene en sus manos y orientan el presente Volumen, denominado *Mirar los conflictos socioambientales. Una relectura de conceptos, métodos y contextos*. Es el primero de esta serie de tres libros auspiciada por la Subsecretaría de Diálogo Social de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPPC), la Carrera de Gestión para el Desarrollo Local Sostenible de la Universidad Politécnica Salesiana (UPS) y Editorial Abya-Yala.



---

Aproximación conceptual  
a los conflictos  
socioambientales (CSA)

*Pablo Ortiz-T.*



## Resumen

El texto procura introducir a un marco conceptual base de los conflictos sociales, su tipología, poniendo especial énfasis en lo que distintas corrientes teóricas han planteado sobre la compleja articulación y diferencia entre problemas y conflictos; violencia y conflictos, en el marco de la cual debe entenderse como un variable central los procesos de configuración de actores sociales y grupos de interés. Y este marco, a su vez, es clave en la construcción de la paz, en tanto opuesta a la violencia estructural, que es el resultado de tipos de organización social y económica que no ofrecen las mismas oportunidades a todos sus miembros, por la desigual distribución de recursos o porque impone límites a la participación de personas o colectivos en la toma de decisiones.

Palabras Clave: conflictos, teoría de conflictos, acción social, actores sociales, prevención de conflictos, construcción de paz, violencia, conflicto estructural, acción sin daño, sensibilidad a conflictos, Naciones Unidas, sensibilidad a conflictos.

## Introducción

El conflicto es importante en la vida de las personas y de las sociedades de las cuales formamos parte. Como fenómeno, acompaña ineludiblemente a todo proceso histórico y de cambio social, e incluso resulta necesario dentro de la normal convivencia y dinámica en todas las sociedades. Por eso, a lo largo de la historia, los pueblos y sus intelectuales siempre han demostrado interés y expectativa por sus crisis y sus conflictos, puesto que éstos pueden alterar, de manera notable y crucial el curso de la existencia. Si una parte de las sociedades dedica su tiempo y esfuerzos a la producción de bienes necesarios para la subsistencia o la mejora de las condiciones de vida, otra parte la dedica a procurar seguridad, protección y siste-

mas para tratar o procesar conflictos de todo tipo. Sin embargo, este interés no siempre ha dado buenos resultados y en ocasiones sus efectos han sido todo lo contrario. Buena parte de las instituciones sociales y las normas conocidas, fueron creadas para prever la solución pacífica de los conflictos, para mitigar los efectos negativos cuando éstos se producen irremediablemente, o para restaurar la paz cuando los conflictos no han podido evitarse y han terminado por destruir vidas, sembrar odios y fracturar sociedades enteras. Las fuerzas de represión o del orden, en términos modernos, más se pensaron para evitar las agresiones violentas y garantizar la seguridad que para hacer las guerras y proteger de los delincuentes. Sin embargo, al mismo tiempo esas mismas fuerzas de seguridad como los ejércitos, en demasiadas ocasiones han organizado y promovido guerras que les benefician, o cuerpos de control y seguridad (públicos o privados) que han protegido a los poderosos que se aprovechan de los débiles.

La guerra ha terminado como un excelente negocio para quienes poseen intereses en las industrias de armamento o en empresas dedicadas a la obra civil y la reconstrucción. Basta citar el ejemplo del conocido complejo industrial-militar de los Estados Unidos y las corporaciones que lo conforman.

En las recientes guerras de Irak o Afganistán, las acciones de muchas de estas industrias suben vertiginosamente, y desde el punto de vista de los especuladores financieros de las grandes bolsas de New York, Tokio o Londres, los resultados de la bolsa podrían justificar y encontrar argumentos para pensar que una guerra en concreto tal vez sí pueda llegar a ser ‘justa’, como lo señala Noam Chomsky (Chomsky, 2004: 186 y ss.).

Y los sistemas políticos modernos y la política, con sus instituciones, reglas y procedimientos, también han sido concebidos y

pensados con el objetivo de coordinar los intereses diversos y contradictorios que existen en toda sociedad, a fin de evitar el uso de la fuerza y la violencia para entenderse (Parsons, 1999; Giddens, 2006; Habermas, 1999; Wolin, 2001). En las sociedades carentes de política o en 'estado de naturaleza', como se plantea desde el *Leviathan* de Hobbes en el siglo XVII, la violencia o la imposición por la fuerza, se constituye en la única manera de dirimir las diferencias y de conseguir los propósitos sociales.

En los últimos cuatro siglos, la humanidad ha vivido el proceso de surgimiento y consolidación del llamado Estado moderno, que se lo entiende básicamente como un aparato político de gobierno (instituciones como los ministerios y los congresos, las instituciones burocráticas, el sistema judicial, etcétera) que rige sobre un territorio dado, y cuya autoridad está respaldada por un sistema legal y por la capacidad de emplear la fuerza de las armas para implantar sus políticas (Foucault, 2006; Barrett, 2003).

Todos los Estados modernos son Estados-nación, en los que un aparato de gobierno reclama para sí la administración y el control de determinados territorios, posee códigos de leyes formalizados, y tiene el respaldo que le da el control de la fuerza militar. Los rasgos de estos Estados modernos, además, son: la soberanía, la ciudadanía y el nacionalismo. El primero, alude a la existencia de una autoridad sobre una zona con fronteras claramente definidas, dentro de los cuales ejerce un poder. El segundo, alude a los deberes y derechos que poseen las personas que viven dentro del territorio nacional y que saben que son parte de una nación. Y el tercero, que se refiere a un conjunto de símbolos y creencias que proporciona un sentimiento de pertenencia a una única –aunque no necesariamente uniforme– comunidad política, entendida también como una comunidad soberana.

Los sistemas de justicia, en ese contexto, también se establecieron con la finalidad de solventar los litigios y conflictos que pudieran generarse entre las personas de una misma comunidad y sociedad. Cuando alguien infringe una norma y causa con ello un mal o perjuicio a otro, en vez de permitir que los deseos de venganza dominen las respuestas de los perjudicados, se establece un sistema judicial, una idea de justicia, que procura dilucidar quién tiene la razón, e intenta encontrar soluciones poco onerosas, razonables y justas, para solucionar el problema en cuestión. Todo esto en teoría y discurso (De Sousa Santos, 2001; Foucault, 1995).

Los objetivos de la justicia en sus orígenes, no son el castigo, ni el engaño ni la tergiversación de los hechos; sin embargo, la compleja y difícil autonomía, independencia y ‘neutralidad’ del Estado y sus aparatos frente a los intereses en juego en la sociedad, terminaron por socavar y aniquilar esos objetivos de los sistemas de justicia. Con frecuencia, las modalidades penales no consisten más que en la privación de libertad y el sometimiento a condiciones de vida dura que, supuestamente, servirán como método disuasorio y ‘educativo’ para quien ha delinquido. La práctica de los sistemas judiciales, en ese sentido, deviene en aplicaciones mecánicas de leyes y reglamentos que derivan hacia técnicas que tergiversan el sentido de la justicia y se transforman en sistemas de protección del delito frente a la propia justicia. La persistencia de delitos y de conflictos se constituyen así en fuente de poder y enriquecimiento de quienes controlan y operan esos aparatos judiciales. En otras palabras, hacer justicia, reparar daños, o garantizar derechos humanos de individuos o colectivos, queda en un segundo plano, frente al hecho de que: no procesar conflictos, mantenerlos activos, o no administrar justicia, favorece a determinados grupos de interés y de poder.

Es en ese contexto de crisis y colapso del estado burgués liberal -y con ello de sus sistemas políticos y jurídicos- emergieron las

prácticas y métodos de solución alternativa de conflictos, que paradójicamente, por un lado, han buscado y pretendido suplir, en parte al menos, el vacío, déficit o pérdida de legitimidad y eficacia del sistema judicial; pero por otro lado, al hacerlo han contribuido -a nombre de buscar justicia- a socavar y debilitar aún más, la ya frágil legitimidad, credibilidad y capacidad de los sistemas judiciales para procesar conflictos y administrar justicia. Esto fue evidente a nivel global, y en América Latina en particular, cuando junto a los procesos de desregulación del Estado, privatización, y traspaso de responsabilidades al mercado, se pretendió establecer una red de centros de resolución y mediación en conflictos, administrados por entes privados.<sup>1</sup>

Una aproximación a un marco conceptual y teórico es un paso importante y básico para contar con herramientas indispensables al momento de analizar y discernir los escenarios conflictivos del país. La conflictología, según Eduard Vinyamata, es la ciencia que analiza los conflictos, la que compila los conocimientos y habilidades en torno a éstos, y la que plantea las posibilidades que una sociedad tiene para intentar preverlos, reducirlos, neutralizarlos o incluso encontrar posibles salidas (Vinyamata, 2007). A continuación haremos una lectura panorámica y específica de algunos conceptos clave, de cara al diseño y establecimiento de un sistema de prevención de conflictos sociales y socioambientales.

## **Problemas y conflictos**

Es frecuente en el habla común, el uso de términos sinónimos como problemas, conflictos, desavenencias, disputas, peleas, enredos. Sin embargo, es importante marcar una clara diferencia entre dos campos de la realidad: los problemas y los conflictos.



En el primer caso, los problemas se refieren a situaciones dadas que afectan de manera directa o indirecta, positiva o negativamente a personas, grupos, o a la propia naturaleza. Son situaciones frente a las cuales no necesariamente hay una reacción de grupos u organizaciones. Frecuentemente tienen que ver con el sistema económico, el modelo de desarrollo, el marco normativo, el orden social, o la organización de un territorio. Son derivaciones y efectos directos de cada uno de esos entes. Por ejemplo: la situación de pobreza que afecta a importantes porcentajes de población, o la contaminación de un río como resultado del mal tratamiento de los desechos sólidos y líquidos de un centro urbano; son problemas, algunos de ellos ligados directamente a la racionalidad de un determinado sistema económico o político, pero también vinculados a las falencias y debilidades en el diseño y ejecución de políticas, así como a la ausencia de capacidades de gestión y administración.

Los problemas con frecuencia pueden constituirse en potenciales factores y fuentes de muchos de los conflictos sociales, en tanto afectan derechos y generan perjuicios o daños a personas o colectivos. Pero en sí mismos, no pueden ser confundidos o asociados de manera directa o mecánica a conflicto alguno. Un problema de deforestación o deterioro de un ecosistema forestal –con sus respectivas causas y factores generadores– no necesariamente derivan en conflicto, aunque sus efectos en la economía local, en el asentamiento u ocupación de poblaciones, o en la cultura de determinadas comunidades, puedan ser factores que contribuyen a la formación de situaciones conflictivas.

En cuanto a las definiciones de conflicto, hay una vasta bibliografía que da cuenta de enfoques variados desde distintas disciplinas científicas. En el presente estudio nos remitiremos a aquellas definiciones conceptuales vigentes dentro de las Ciencias Políticas y las Teorías Sociales.

Según Norberto Bobbio:

...el conflicto político social puede ser definido como una situación de competición, en la que las partes son conscientes de la incompatibilidad de futuras potenciales posiciones y en la que cada parte aspira a ocupar una posición que es incompatible con las aspiraciones de la otra. Todo conflicto presupone interacciones entre los antagonistas, lo que equivale a decir que un cierto grado de organización o de integración es inherente al concepto de conflicto (Bobbio y Matteucci, 1991: 354).

El conflicto social, para que exista como tal, requiere por lo menos de dos partes, o unidades, o entidades analíticamente distintas (es decir, grupo de interés, organismo, grupo o colectividad). Según Peter Wallensteen, “es una situación social en la cual un mínimo de dos partes pugnan al mismo tiempo por obtener el mismo conjunto de recursos escasos” (Wallensteen, 2007: 56). Sin duda que a partir de las dos citas queda claro que el conflicto implica relaciones que involucran intentos por ganar control de recursos escasos y/o posiciones escasas, o para influir en el comportamiento en cierta dirección; por consiguiente, una relación de conflicto siempre involucra el intento de adquirir, ejercer, ampliar o reproducir poder, o la adquisición y ejercicio del poder (Wallensteen, *ibídem*: 78 y ss.).

En ese sentido, los conflictos de manera general, aún en las escalas micro y cercanas de la familia o la comunidad, reflejan luchas y disputas por el poder (es decir, la necesidad o deseo de lograr o cambiar el control), y las acciones opuestas se dirigen al cambio o la preservación de las relaciones de poder existentes (es decir, el control sobre objetos y comportamientos).

Como lo señala Boulding, “el conflicto es una forma de conducta competitiva entre personas o grupos. Ocurre cuando dos o más personas compiten sobre objetivos o recursos limitados perci-

bidos como incompatibles o realmente incompatibles”. (Boulding, 1973: 34).

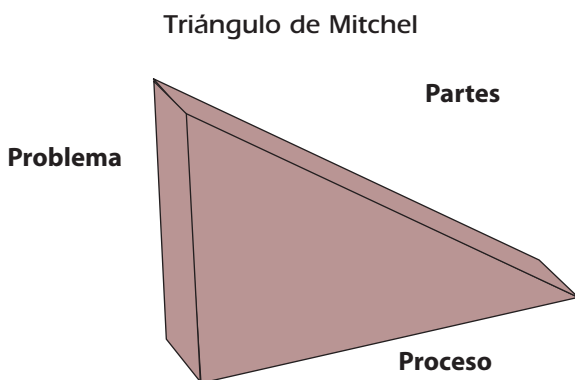
Es a partir de esa perspectiva que se puede afirmar que desde el momento en que existen dos o más grupos en un mismo espacio, y/o compitiendo al mismo tiempo por unos determinados espacios o recursos, cuyos intereses, valores y percepciones evidencian algún grado de incompatibilidad, que las probabilidades de conflicto se corresponden en igual proporción a ese grado de incompatibilidad. Como lo explica Fisas-Armengol, es una situación en la que un grupo de interés (una persona, una comunidad, una empresa, un Estado, etcétera) se encuentra en oposición consciente con otro actor (del mismo o de diferente rango), a partir del momento en que persiguen objetivos incompatibles (o éstos son percibidos como tales), lo que los conduce a una oposición, enfrentamiento o lucha (Fisas-Armengol, 1987: 166 y ss.).

Estas definiciones de manera sintética ilustran lo siguiente:

- El conflicto social incluye intereses opuestos entre grupos o colectivos humanos en una situación de suma cero (lo que el uno gana el otro lo pierde).
- Estos intereses opuestos deben ser reconocidos y desatar acciones de ambas partes para que exista conflicto.
- El conflicto involucra la creencia, por cada una de las partes enfrentadas, de que la otra obstaculizará (o ya ha obstaculizado) sus intereses (legítimos o no).
- El conflicto es un proceso, que surge de relaciones existentes entre individuos o colectivos, y refleja las interacciones anteriores y el contexto en que se dieron. No hay conflicto al margen de tales relaciones.
- El conflicto implica acciones de una o ambas partes, que de hecho obstaculizan los objetivos de la otra.

Todos los conflictos en ese marco son parte constitutiva y resultado al mismo tiempo de relaciones sociales, aunque no todas éstas en sí mismas sean conflictivas. En otros términos, con conflicto o no, las relaciones implican siempre alguna forma de comunicación (Habermas, 1997; Giddens, 2006; Parsons, 1999). Obviamente, será un hecho en sí mismo que cada conflicto se encuentra dentro de un contexto de relaciones determinado, incluyendo prácticas y procesos comunicativos. Habrán factores culturales e históricos en ese contexto que van a influir sobre las relaciones que se dan dentro de los procesos conflictivos, las formas de ver o percibir la autoridad, y las conductas aceptables o no aceptables.

Los conflictos tienen unos elementos que posibilitan aprehenderlos. Una manera de sintetizarlo es a través del triángulo propuesto por Christopher Mitchell, conformado por las 3P: problema, partes y proceso (Mitchell, 1981).



En términos generales, hay tres teorías dominantes en torno a los conflictos: *a)* la 'política del poder' o realismo, *b)* el estructuralismo o neo-marxismo; y *c)* el 'pluralismo liberal' incluyendo el neo-contractualismo.

En el primer caso, 'la política de poder' es un conjunto de perspectivas que se basan en la idea de que todos los seres humanos y grupos luchan para dominar a los demás. Se piensa que la necesidad de dominar o luchar es parte de la naturaleza humana, y la expresión 'balance de poder' se utiliza cuando se emplea la fuerza a un nivel mínimo para poder coexistir en paz (Rosenau, 1990; Keohane, 2002; Vásquez, 1998).

En el segundo caso, son perspectivas que se fijan más en las formas externas como las instituciones, condiciones de vida, manipulación y circulación del dinero, control y propiedad de bienes, para ver cómo se dan la explotación y el conflicto. La gente se ve atrapada en esas estructuras y dentro de las mismas tiene un cierto margen de acción y de probabilidad de satisfacer sus demandas, donde pueden ganar o perder (Rupert, 1993; Giddens, 1998).

En el tercer caso, que lo denominamos 'pluralismo liberal', hay una cierta predominancia por colocar a los individuos en el centro de la atención, y a partir de éstos deriva el análisis y prioridad en torno a sus necesidades, sus relaciones, la comunicación y las percepciones. Tanto las políticas como las leyes pueden ser una ayuda o un obstáculo para satisfacer necesidades y garantizar derechos fundamentales, tal como éstos son entendidos desde la perspectiva liberal. El funcionalismo sociológico está estrechamente relacionado con esta perspectiva. Basta recordar la perspectiva parsoniana según la cual los conflictos sociales son útiles en la medida que evidencian los problemas que afectan al sistema y posibilitan su tratamiento para garantizar estabilidad social. Esa apreciación, compartida por autores como Lewis Coser (Coser, 1956), fundamenta la construcción de instrumentos y métodos para la prevención y tratamiento de los conflictos, pero sobre todo para ir construyendo sociedades más tolerantes. La presencia del conflicto es, en tal sentido, una

manifestación del funcionamiento del mecanismo regular de la sociedad.

La perspectiva de Coser plantea que una sociedad flexible (tolerante, dinámica) se beneficia del conflicto porque al ayudar a crear y modificar normas asegura su continuidad en condiciones modificadas (Coser, 1970). Para dicho autor, esta forma de abordar los conflictos sirve para fortalecer los lazos integradores y cohesionadores de la sociedad. El cambio social que puede generar un conflicto va a posibilitar la constitución de una sociedad pluralista. Por el contrario, las sociedades que no toleran los conflictos son aquellas que no consideran al conflicto como un factor de cambio social sino de afectación de la estabilidad del sistema.

Una sociedad pluralista establecida sobre la base de una afiliación múltiple de grupo, tiende a integrarse en virtud de los conflictos múltiples y multiformes que surgen con los grupos en los que las personalidades participan solo fragmentariamente. Por el contrario, en sociedades totalitarias en las que exigen la participación total de sus miembros, temen y reprimen el conflicto (Coser, 1956: 91).

La ausencia de conflictos, desde esta perspectiva, no es sinónimo de paz social, no indica ausencia de sentimientos de hostilidad y de antagonismo, y por tanto, de elementos de tensión y de mala integración; tampoco debe tomarse como muestra de firmeza y estabilidad de las relaciones. Por el contrario, puede ser un indicador de la constitución de sociedades intolerantes, que cuestionan o limitan la manifestación de los conflictos sociales, y por tanto, dan más énfasis al factor de la coerción social como política que garantiza la estabilidad de la sociedad.

El desarrollo de este enfoque de los conflictos como inherentes al sistema ha dado lugar al surgimiento de técnicas y métodos de prevención y de monitoreo de conflictos sociales, con un alto

grado de especialización y detalle. Se han desarrollado igualmente técnicas de diálogo entre actores sociales dentro de la perspectiva de crear espacios de concertación para la salida a los conflictos. Han surgido escuelas metodológicas para el diálogo democrático, se han creado espacios institucionales para la negociación de conflictos, se han construido marcos institucionales para legitimar la opción del diálogo.

Hay que advertir que con la sobredimensión o énfasis en las técnicas de prevención de conflictos o en las estrategias de negociación, se corre el riesgo de perder de vista el origen del conflicto para dar fuerza a la concepción de la sociedad como un todo integrado que requiere sanar sus puntos críticos que la afectan.

Pero, en tanto el conflicto tiene más que ver con disputa de poder, que en esencia busca alterar las relaciones de poder para construir o reconstruir nuevos equilibrios, resulta fundamental estudiar la naturaleza de los grupos (o clases, dentro de la perspectiva marxista) y de la importancia que tiene el conflicto para la consolidación y legitimación de tales grupos. El estudio de los *stakeholders* o grupos de interés ha sido mejor desarrollado por George Simmel (Simmel, 2000: 315 y ss.) quien apunta un elemento fundamental para entender los conflictos sociales: el conflicto sirve o tiene como fin fortalecer liderazgos, busca cohesionar grupos sociales en torno a distintas motivaciones con el objetivo de construir identidades. Más aún, el conflicto puede servir para eliminar los elementos divisionistas y restablecer la unidad, “siendo el conflicto permanente una condición de supervivencia de los grupos de militantes, perpetuamente tienen que provocarlo” (Simmel, 2000: 317).

Conforme el planteamiento de Simmel, el rol de un dirigente o líder en los conflictos es fundamental o trascendente para el destino de la acción colectiva, pero no necesariamente se corresponden

los intereses de la población y grupo social con las motivaciones del líder. Puede suceder, en efecto, que la población en el curso de la acción no se sienta representada por su líder y rebase su conducción, o que el líder imponga el conflicto como una forma de afirmar su liderazgo. En ambos casos, el conflicto social puede desembocar en formas violentas, tumultuosas, donde en efecto, lo que predomina son las manifestaciones agresivas en el clímax del enfrentamiento, desprovistas de todo objetivo o fin establecido.

Aunque la agresividad es considerada como una manifestación del conflicto, no necesariamente todo conflicto va acompañado de agresividad o de acciones violentas. No obstante, dentro de la corriente del funcionalismo, como lo plantea Robert Merton, se ha desarrollado la teoría de la conducta desviada para calificar un tipo de conflicto social que puede alterar y destruir el cuerpo social (Merton, 1992). En ese sentido, no todos los conflictos son funcionales; lo son solo aquellos que conciernen a las metas, valores e intereses que no contradicen los supuestos básicos sobre los cuales se establece la relación. Vale decir, no todo conflicto solidifica un grupo ni cohesiona una sociedad; lo hacen los que no contradicen los supuestos básicos sobre los cuales se establece la relación. Así, un conflicto generado por un grupo que está en permanente disputa a la larga puede terminar debilitando las relaciones hasta hacerlas desaparecer. Se convierte en peligro para la estabilidad de la sociedad, y también para el grupo, claro está.

Según Merton, en un conflicto la satisfacción de la necesidad tensional es lo principal y, por tanto, la acción no sirve como un medio para obtener un resultado específico. En esos casos, es menos probable hacer una ponderación entre medios específicos y medios agresivos, puesto que es justo en los medios agresivos y no en el resultado donde se busca la satisfacción (Merton, 1992: 728). Poner más énfasis en la agresividad o manifestaciones del conflicto no



ayuda a entender la naturaleza de los conflictos, ni menos a encontrar salidas consensuadas entre los grupos en disputa.

En el caso de la teoría marxista, los conflictos sociales deben ser estudiados como parte de un proceso histórico, y las tendencias y regularidades que se van formando llevarán a una quiebra cualitativa de la sociedad capitalista existente (Cueva, 1988; Anderson, 1979; Althusser, 1978; Miliban, 1991).

Como toda teoría, el materialismo histórico no trata de presentar conocimientos concretos, sino un arsenal de instrumentos abstractos (conceptos, modelos, paradigmas) mediante los cuales se producen conocimientos. El objeto del conocimiento son las formaciones sociohistóricas y sus coyunturas. Al decir materialismo –en el contexto de la obra marxista– se pretende significar que se trata de una alternativa al idealismo en la interpretación de las formaciones sociohistóricas (Dussel, 1998; Marx, 1955; Rupert, 1993). El idealismo, típico de la tradición occidental (la conciencia que una época tiene de sí misma) como el factor determinante, a la hora de explicar la formación, la estructuración y la reproducción de la vida, está, en última instancia, en la base de todo el edificio sociohistórico y de las instancias ideológicas y jurídico-políticas.

Al hablar de materialismo histórico se pretende afirmar que las condiciones materiales, dentro de una totalidad social, no se definen de una vez y para siempre, sino que varían históricamente y se relacionan dialécticamente entre sí y con todas las demás instancias. Históricamente la obra de Marx se desarrolla en función de unas determinadas prácticas políticas que tratan de responder a interrogantes como: ¿Qué hacer para crear estructuras y formaciones sociales que den como resultado mayor justicia, libertad e igualdad para el mayor número posible de hombres y mujeres? ¿Cómo actuar en medio de un mundo plagado de miseria, exclusión y explotación?

En ese sentido, la obra de Marx según Dussel, no se sitúa o no se reduce a una instancia teórico-especulativa frente a la pregunta ¿Cuál es la verdad de la historia y de la sociedad? (Dussel, 1990). El marxismo no es un coto cerrado, sino algo abierto y en permanente creación; una teoría capaz de enfrentarse con nuevas realidades y acontecimientos históricos. Por lo tanto se sitúa en una instancia práctica, en los conflictos y las luchas sociales capaces de emancipar a los oprimidos y explotados (Miliban, 1991; Dussel, 1990). No se trata por tanto de una postura solo de pensantes e ilustrados, sino de militantes.

Marx rompe o se distancia con la(s) escuela(s) académica(s) y no es equiparable a otras (Kant, Hegel, Descartes, Aristóteles). Menos aún su obra puede entenderse como un cuerpo cerrado de doctrina, sino que fundamentalmente se entiende desde la perspectiva de cambio revolucionario que anhelan desde su origen las víctimas de la explotación y sobreexplotación del capitalismo (Benítez, 1986). De alguna manera, el pensamiento y tesis de Marx solo pueden ser entendidos como parte de una práctica histórica libertaria que, en función de su eficacia, exige un momento teórico, el cual según Marx, cambia conforme a las nuevas exigencias de la misma práctica. El militante, en ese sentido, se interroga: ¿Cuál es el marco teórico adecuado que puede hacerme captar de un modo más idóneo la realidad social en sus mecanismos, sus contradicciones, sus estrangulamientos y sus salidas viables, para poder actuar sobre ella de una manera transformadora?

En el marxismo, el conflicto social está en el centro de sus reflexiones teórico-prácticas. Se manifiesta, según Ralph Miliban (1991) en la conservación o conquista del poder, puesto que según Marx, todo sistema social implica una distribución del poder, así como de riqueza y posiciones de *status* entre los actores individuales y los subgrupos competentes.

¿Qué es lo fundamental en el conflicto de clases? Según algunos autores marxistas (Miliban, 1991; Althusser, 1978; Gramsci, 1999; Poulantzas, 1973) la desigualdad y la exclusión en el acceso al poder es lo que está en la base de los conflictos de clases. La desigualdad derivada de la dialéctica de apropiación-despojo, acumulación-pauperización, es por tanto un resultado estructural e histórico de ese continuo proceso de acaparamiento y concentración de capital y tierra, por un lado, y sobreexplotación del trabajo y la naturaleza, por otro.

Es importante anotar, que este reconocimiento de la estructura de clases en el capitalismo implica la existencia de un clima permanente de conflictos a nivel estructural de clases, o de disputas sin fin en torno al poder. Si bien Marx considera que las clases únicamente se constituyen mediante el conflicto, éste únicamente tiene un rol transformador de las relaciones de poder cuando la clase participa como tal en una lucha política (Gramsci, 1972), lo que al decir de Poulantzas remite a los conceptos de ‘clase en sí’ y ‘clase para sí’. En el primer caso aludimos a un grupo que comparte un lugar o situación de clase en común, en particular en la estructura económica capitalista (campesinos, pescadores, pequeños industriales, artesanos, obreros, jornaleros, capitalistas industriales, banqueros, etcétera). Mientras que en el segundo caso se refiere a una clase organizada en función de un objetivo político y dispuesta a desatar y enfrentar un conflicto de manera activa y protagónica.

Es así como, dentro de una perspectiva marxista, los conflictos sociales podrían estar caracterizados por los siguientes elementos:

- La sola existencia de campesinos, proletarios, excluidos y explotados no determina el desate de conflictos de clase.
- Tampoco es *Conditio sine qua non*, la explotación o sobreexplotación por parte del capital, para que el explotado se transforme en un sujeto de conflicto.

- Es fundamental un mínimo de autoreconocimiento de su situación de explotado, un proceso de construcción de su identidad y conciencia de su lugar en la estructura social y en su relación con el capital, el poder y el Estado.
- Aquello deriva en un proceso altamente complejo y de mediana o larga duración, en el que el sujeto subalterno no solo decodifica, interpela o cuestiona el orden vigente, sino, y fundamentalmente, decide emprender una acción de transformación de ese orden que le es adverso y ajeno (Dussel, 1990; Benítez, 1986).

En esa perspectiva estructural e histórica –como tendencia global- hay que anotar que para Marx el capitalismo será reemplazado en el futuro por una sociedad sin clases, sin grandes divisiones entre ricos y pobres. Con esto no quiso decir que iban a desaparecer todas las desigualdades entre los grupos e individuos, sino que la sociedad no estaría marcada ni dividida entre una pequeña clase propietaria que monopoliza para sí el poder económico y político y una gran masa de personas que apenas se benefician de lo que genera su trabajo. El sistema económico basado en la propiedad privada individual deberá ceder el paso a otras formas de propiedad, y se establecerá una sociedad más igualitaria y equitativa que la actual, lo que ya forma parte de la utopía revolucionaria del marxismo.

Lo importante de subrayar es que los conflictos –en el amplio y complejo marco teórico del marxismo- son considerados parte de los procesos de transformación histórica, de las tensiones inherentes al sistema y a la racionalidad capitalista. En ningún momento cualquier autor relevante del marxismo o neomarxismo considera a los conflictos en sí mismos como manifestaciones o señales de situaciones de cambio revolucionario o procesos de lucha revolucionaria. Siempre dependerá de las condiciones y características de cada

momento histórico, de cada coyuntura y caso específico. Para Theda Skocpol,

las revoluciones sociales son transformaciones rápidas y fundamentales de la situación de una sociedad y de sus estructuras de clase; van acompañadas y en parte son llevadas por las revueltas, basadas en las clases, iniciadas desde abajo. Y estos cambios ocurren mediante intensos conflictos sociopolíticos, en que las luchas de clase desempeñan un papel primordial (Skocpol, 1984:21).

Tras una larga y densa lectura de procesos históricos, la propia Skocpol y otros autores como Hobsbawm (1978) han explicado que históricamente las revoluciones son procesos de lucha entre bloques de poder en pos del control y la transformación del Estado, en sociedades divididas que apoyan a una u otra fracción, lo que se denomina coaliciones de clase y posteriormente un bloque histórico, los cuales, liderados u orientados por una clase protagónica o una coalición de clases -revolucionaria(s)- definen el alcance y contenido del proyecto de transformaciones económicas, políticas, jurídicas o culturales, como ocurrió en los procesos de China (1912-1949), Rusia (1905-1917) o Francia (1789-1799). De estas dinámicas se deriva el concepto de 'hegemonía' para designar: *a.* la dirección de la clase obrera en la revolución burguesa (el caso de la Revolución Rusa de 1905); *b.* la dirección de la clase obrera sobre sus aliados –en especial los campesinos pobres- en el proceso de conquista del poder; *c.* la dirección de la clase obrera, luego de la toma del poder, sobre la sociedad en su conjunto.

Concepto de hegemonía, que en el caso de Antonio Gramsci (Gramsci, 1972; 1999) trascendería el ámbito específico de lo político-instrumental para funcionar también como un instrumento de análisis para las ciencias sociales, con dos especificaciones significativas: por un lado, la transformación que realiza de un término operatorio de la política al desplazarlo hacia una centralidad de lo ético

y de lo cultural. Y por otro lado, su ubicación como concepto clave para definir ya no un comportamiento adjudicado al proletario sino la forma ideal típica que adquiere la dominación política en el Estado moderno, esto es, su capacidad para distinguir la autoridad de la burguesía de otros tipos anteriores de dominación en una sociedad capitalista consolidada.

Para Gramsci, la supremacía de un grupo social se expresa de dos modos: como dominio y como dirección intelectual y moral, o en otros términos, como dominante de los grupos adversarios y dirigente de los grupos aliados, en una primera distinción conceptual entre dominación y dirección como componentes de la hegemonía.

Esa noción de hegemonía gramsciana, a su vez, incidirá en una reformulación de la premisa clásica de la relación entre los conceptos de base y superestructura, que lleva al uso de la expresión 'bloque histórico', para referirse a ella. De esa manera cambia la definición de Estado moderno que, de epifenómeno político de los movimientos de la economía, deviene en un órgano susceptible de ser dividido para su análisis en dos niveles de acción: como sociedad política y como sociedad civil. La primera dimensión alude al Estado como instituciones de gobierno; la segunda, a lo que Gramsci –hegelianamente– considera trama privada, ética del Estado, como el conjunto de los organismos vulgarmente llamados privados (...) y que corresponden a la función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad (Portelli, 1990: 65 y ss.).

Aquí las diferencias con el uso del término marxista de sociedad civil son notorias: mientras que para Marx el concepto de sociedad civil –en línea con la economía política clásica– aludiría a la economía, para Gramsci, su marco de referencia estaría en un plano de superestructuras, incluyendo el Estado.

La sociedad civil en Gramsci supone una trama institucional formada por la familia, la escuela, los medios de comunicación, las iglesias; mecanismos que socializan a la población en los valores dominantes, y que por tanto contribuyen a la elaboración de consenso de forma más perdurable que la que emana de la violencia monopolizada por la sociedad política. Así, el Estado entendido como 'hegemonía acorazada de coerción', operaría como un campo complejo de dominación en el que las instituciones de la sociedad civil funcionarían como trincheras protectoras de los órganos de la sociedad política.

Es importante también remarcar: en la sociedad civil según Gramsci, no operan solamente los defensores de la cultura dominante, imponiendo sus tesis, enfoques y proclamas: es un campo de lucha, de 'relaciones de fuerza', de conflictos de hegemonía entre las clases dominantes y las clases subalternas. A la hegemonía vigente se le opondrá una contra hegemonía en construcción, una nueva 'voluntad colectiva nacional-popular' que se erigirá desde un proceso de 'reforma intelectual y moral' hasta desembocar en una crisis orgánica de la sociedad, crisis de hegemonía, crisis del Estado en su conjunto, como anticipo de una nueva sociedad.

En suma, más allá de definiciones de conflicto consensuadas o aceptadas por todos, es importante tener en cuenta algunas dimensiones del mismo: 1. Grado de intensidad; 2. Grado de conciencia; y 3. Grado de pureza. Rara vez los conflictos son puros en el sentido de que solo contienen elementos de oposición, excluyendo áreas de cooperación. Incluso en una situación de conflicto extremo, como una guerra, las partes pueden tener interés en algún tipo de colaboración: que se les dé buen tratamiento a los prisioneros de cada bando, permitir la atención de la Cruz Roja a los heridos, respetar a la población civil.

Adicionalmente, el conflicto es paradójico en el sentido de que los adversarios tienen que ‘cooperar para contender’, pues son ‘co-partícipes en el conflicto’ (Lederach, 1997). Lo que nos permite discernir la posición de un actor con respecto a otro es la ‘interacción estratégica’ (naturaleza e intensidad de la relación, percepciones del otro en términos de intención y capacidad) tal como la perciben los actores en un momento determinado. De modo que siempre debemos preguntarnos: ¿Poder con respecto a qué actor? ¿Con respecto a qué asunto?

Para Johan Galtung el conflicto puede definirse como la situación en la que hay actores que persiguen objetivos incompatibles, o parte de un conjunto social con intereses incompatibles. (Galtung, 2003). Este último tipo de conflicto es de carácter estructural, y no necesariamente ha de estar en la mente de la sociedad (como la situación de machismo y violencia que afectaba a las mujeres antes de que el movimiento feminista hiciera tomar conciencia de esta situación al conjunto de la sociedad). El primer tipo de conflicto en cambio es de actores, en el que hay mucha conciencia, objetivos claros y una actividad para organizar el conflicto.

Desde esta óptica, la teoría del conflicto en Galtung puede dividirse en dos partes: el conflicto estructural (la parte más importante), y el conflicto de actores (la punta del iceberg). Esta división no excluye la posibilidad de que el conflicto estructural pueda expresarse o transformarse en un conflicto de actores. En general, el segundo es una manifestación del primero con cierta frecuencia. La formación de la conciencia y la organización transforman los intereses en objetivos.

Galtung también señala que es necesario establecer una distinción entre la violencia de un conflicto vertical (entre dominantes y dominados) y la violencia de un conflicto más horizontal, en el



que ninguna de las partes domina a otra, aunque procure conseguirlo (Galtung, 1985, 2003).

En síntesis, el problema se refiere a la causa del conflicto, los puntos de disputa, los intereses, las necesidades de las partes, las 'visiones de futuro', las diferencias esenciales (como etnia y clase por ejemplo), y los valores que les asemejan.

## **Actores y grupos de interés**

En términos de lo que separa a las partes, podemos identificar conflictos de intereses (distribución de algún recurso valorado, ya sea material, de status o autoridad) o de valores (ideologías, religión, visiones del mundo). El segundo es más fundamental y difícil de resolver, puesto que las partes no conceptualizan la situación de la misma manera.

La probabilidad para que cualquier grupo concreto, identificado por su localización dentro de la sociedad civil, pueda ver satisfechos sus intereses en un grado determinado y en unos términos particulares será, por regla general, distinta a la de cualquier otro grupo.

Los actores sociales son grupos humanos que se organizan como colectivos y están capacitados para formular intereses colectivos y para actuar estratégicamente a fin de promoverlos. Además, también están organizados según unas pautas concretas inherentes al marco institucional en el cual actúan.

Para Alain Touraine (1987) un actor social es un sujeto colectivo estructurado a partir de una conciencia de identidad propia, portador de valores, poseedor de un cierto número de recursos que le permiten actuar en el seno de una sociedad con vistas a defender

los intereses de los miembros que lo componen y/o de los individuos que representa, para dar respuesta a las necesidades identificadas como prioritarias.

También puede ser entendido como un grupo de intervención tal, que percibe a sus miembros como productores de su historia para la transformación de su situación. O sea, que el actor social actúa sobre el exterior pero también sobre sí mismo.

En ambos casos, el actor se ubica como sujeto colectivo entre el individuo y el Estado. En dicho sentido, es generador de estrategias de acción (acciones sociales) que contribuyen a la gestión y transformación de la sociedad.

Toda relación social involucra una relación de poder, que es también una relación de intercambio y de negociación de carácter recíproco y desequilibrado. Los actores sociales actúan en consecuencia en el marco de relaciones sociales desiguales y conflictivas, basadas en la influencia, la autoridad, el poder y la dominación. Una sociedad en transformación tiene por corolario la constitución y el desarrollo de nuevos actores sociales, productores de nuevos conflictos ligados a las características de la evolución de la sociedad.

En dichos casos, el sistema político es más o menos permeable a la influencia de los actores sociales, según las características que lo fundamentan: desde un tipo centralizador y autoritario, hasta un tipo descentralizador y democrático.

En todos los casos, la intervención de los actores sociales debe ser juzgada a partir de su representatividad en el seno de la sociedad y de su poder, el que se manifiesta por su capacidad de transformar los conflictos sociales en nuevas reglas institucionales.

Según Peter Wallensteen “este elemento es particularmente importante dado que los actores pueden ser (y frecuentemente lo son) formados precisamente para emprender un conflicto particular, es decir, que el conflicto se construye adentro del proceso de formación de actores en sí mismos” (Wallensteen, 1998: 85).

En los conflictos casi siempre contamos con un conjunto de actores centrales o principales, quienes han definido un conjunto de demandas u objetivo(s), asumiendo una posición e interés claros, y desarrollando acciones tendientes a satisfacer sus demandas. A estas partes interesadas (*stakeholders*) centrales se suman los actores secundarios o terciarios, cuya función en los conflictos suele ser variable: desde simples apoyos puntuales hasta alianzas estratégicas, donde estos actores secundarios negocian la satisfacción de sus propios intereses, en función del resultado que obtengan de su aliado principal.

Metodológicamente en el análisis de conflictos, a los grupos de interés o actores también se los conoce como partes involucradas. En cualquiera de los casos, lo importante es determinar su composición, liderazgo, unidades de tomas de decisión, tipo de relación que mantienen, grado de cohesión y relaciones de poder.

En el caso de los conflictos socioambientales, OLCA reconoce en este tipo de conflictos tres grupos de actores principales (OLCA, 1998): 1. Los generadores del daño ambiental, definidos como aquellos que por el desarrollo de sus actividades generan un daño o una amenaza de daño ambiental; 2. Los reguladores, son aquellos que por el carácter de sus roles tienen atribuciones para intervenir en la generación o regulación de un daño, además pueden influir para evitar, mitigar o reparar un daño ambiental (generalmente se supone que es la responsabilidad de las instancias del Estado en sus distintos niveles y sectores); 3. Los iniciadores del conflicto, que se

corresponden con cierta frecuencia a un grupo mayor denominado los actores afectados. Sin embargo, para los efectos del análisis y la gestión del conflicto nos interesan los Iniciadores, definidos como aquellos que inician acciones tendientes a evitar, mitigar o reparar un daño ambiental que les afecta.

## **Violencia, conflicto y construcción de paz**

Tradicionalmente la violencia se ha entendido de manera bastante limitada, como el ejercicio deliberado de la fuerza para causar daño físico a las personas o sus bienes. Sin embargo, desde el punto de vista de disciplinas como estudios de la paz, es necesario remarcar su significado más amplio, para incluir la coacción de carácter psicológico y la intención de hacer daño moral, así como la posibilidad de que la violencia pueda ejercerse contra la naturaleza.

En pocas palabras podría definirse la violencia como la actitud o el comportamiento que constituye una violación o una privación al ser humano de una cosa que le es esencial como persona (integridad física, psíquica o moral, derechos, libertades...). Puede ser ejercida por una persona (torturadora, ladrona, entre otros), una institución (una cárcel, una fábrica, una escuela, etcétera), o una situación estructural (explotación laboral, injusticia social, etnocentrismo cultural, etcétera).

En la misma dirección, quizás más importante, como lo plantea Vicenc Fisas Armengol, la violencia no ha de entenderse exclusivamente como un acto o una forma de hacer, sino como un 'no dejar hacer' (Fisas Armengol, 2002). En ese sentido, es importante la introducción conceptual planteada por Johan Galtung entre violencia directa o persona, y violencia indirecta o estructural (Galtung, 2003).

Algunas veces es difícil identificar la presencia de un conflicto, por lo general porque los actores no son conscientes de su existencia, o no quieren reconocerlo. Este tipo de conflictividad se la denomina latente.

Muchos casos de violencia estructural pueden servir de ejemplo de conflicto latente: por ejemplo, el de una empresa minera que sobreexplota a sus asalariados, ya sea por los bajos salarios, por las jornadas extensas de trabajo o inseguridad laboral, o las tres juntas. Se puede hablar de conflicto porque los intereses de la empresa —obtener el máximo beneficio económico o racionalidad crematística— y los de los trabajadores —obtener un sueldo digno, condiciones estables y seguras de trabajo— están contrapuestos; pero si la empresa minera no tiene conciencia de ello, o no reconoce que está vulnerando los intereses y derechos de los trabajadores, ni los trabajadores lo expresan, el conflicto no es visible: es un conflicto latente.

El caso contrario se da cuando aparentemente parece que hay un conflicto porque dos o más partes se enfrentan, mas los intereses de cada parte no son incompatibles, aunque la percepción de las personas implicadas los hace aparentemente contrapuestos. En este caso, hablamos de pseudoconflicto. Un ejemplo sería una discusión entre dos hermanos porque los dos quieren la caja de lápices de colores para hacer manualidades, pero en realidad uno solo necesita el color rojo y el verde y el otro el amarillo y el azul; así, pueden compartir la caja sin que haya discrepancia de necesidades.

Es decir, crear una cultura de paz significa establecer pautas, normas y creencias fundamentales donde la violencia no tenga lugar. Una cultura que promueva pacificación, confianza, respeto, reconocimiento del otro, inclusión; que implique hábitos y estilos de vida, patrones de creencias, valores y comportamientos que favorezcan la construcción de la paz; y que acompañe los cambios insti-

tucionales que promuevan el bienestar, la igualdad, la administración equitativa de los recursos, la seguridad para los individuos y las familias, la identidad y los derechos de los grupos históricamente excluidos, de los pueblos, las nacionalidades o de las naciones, sin necesidad de recurrir a la violencia en cualquiera de sus formas.

Retomando la distinción que plantea Galtung entre violencia directa o personal y violencia indirecta o estructural, debe entenderse la primera como correspondiente a lo que normalmente asociamos con actos violentos: una persona golpeando a otra, una guerra, intercambio de disparos con armas de fuego, el abuso verbal, los insultos, raptos, asaltos, secuestros, entre otros. En el caso de la violencia estructural, ésta existiría:

...cuando los seres humanos se ven influidos de tal manera que sus realizaciones efectivas somáticas y mentales están por debajo de sus realizaciones potenciales; la violencia sería la ‘causa de la diferencia entre lo potencial y lo real’, determinada por la estructura de las relaciones sociales o personales, resultantes en diferencias de poder y oportunidades. En esta concepción la violencia surge desde y en la estructura misma e impide la autorrealización de las personas (Galtung, 1985: 57).

La definición galtungniana ha sido frecuentemente criticada, entre otras razones, por ser demasiado ‘incluyente’, en el sentido de que cualquier fenómeno que cause un desfase entre lo potencial y lo real (enfermedades, accidentes, catástrofes) sería considerado como violencia. Hay que aclarar de manera enfática que para Galtung “el nivel potencial de realización es aquello que es posible con un nivel dado de conocimientos y recursos” (Galtung, 1985: 31). Es decir, que una persona o un colectivo que haya muerto por tuberculosis unos siglos atrás, cuando aún no se había descubierto la forma de curar esta enfermedad, no se considera víctima de violencia estructural; pero si una persona muere por causa de esa enfermedad en el

siglo XXI sí sería víctima de la violencia estructural, puesto que en la medicina moderna existen los conocimientos, la tecnología y los recursos para curarla. Otra cosa es que esos recursos y esos conocimientos estén mal distribuidos.

Si el conocimiento o los recursos están mal distribuidos, o si el sistema excluye y posibilita la monopolización o concentración de esos recursos en elites, grupos raciales dominantes o clase social, existe violencia en el sistema diría Galtung. Lo propio aplica al caso de problemáticas como la desnutrición o la muerte por inanición, que generan víctimas de violencia estructural. “Si la gente pasa hambre, cuando el hambre es objetivamente evitable, se comete violencia” (Galtung, 2003: 38). Así entendida, la violencia estructural cobra más vidas que la violencia directa.

Es importante destacar que la violencia estructural puede ser aceptada e internalizada por sus víctimas, y que puede estar legitimada social y legalmente, lo que permitiría hablar de violencia institucional o institucionalizada (Arendt, 1969). Este tipo de violencias institucionalizadas son socialmente pactadas, organizadas y reguladas; legitimadas e instrumentales, conforme a derecho, e incluso aceptadas por la conciencia social.

En síntesis, consideramos la violencia estructural y la cultural como formas de violencia porque, si hacemos propia las definiciones de autores como Galtung o Arendt, ambas constituyen una violación o privación de alguna cosa esencial para preservar la dignidad humana. A menudo, las causas de un caso de violencia directa están relacionadas con situaciones de violencia estructural: muchas guerras o conflictos armados de distinta escala son consecuencia de un abuso de poder que recae sobre una población oprimida, o de una situación de injusticia social (de un reparto de tierras descompensado, de una gran desigualdad en la renta de las personas, etcétera). De ninguna manera estas observaciones deben servir para justificar la

violencia directa, sino para entender bien sus dimensiones y ser capaces de poder intervenir con antelación: minimizar la violencia estructural puede ser un medio muy efectivo de prevención de la violencia directa.

En lo referente a la violencia cultural, o cultura de la violencia, ésta es tanto una causa como una consecuencia, y en cualquier caso, es un factor que la reproduce. Las industrias culturales, en especial el cine comercial norteamericano, tienden a replicar, reproducir, amplificar y habitar a sus espectadores de todo el mundo, con tramas de violencia directa (guerras contemporáneas, pasadas o futuras, clanes mafiosos disputando entre sí, frecuentemente con el uso de armas, el control de un mercado ilegal dentro de un territorio, pandillas y bandas urbanas de todo tipo haciendo frente a las autoridades legalmente establecidas, etcétera). La naturalización de la muerte impuesta o crimen de personas contra personas es uno de los efectos de la violencia cultural, que termina insensibilizando a los espectadores –lo brutal y extraordinario de una violencia directa termina siendo la rutina– cuando éstos enfrentan hechos reales, que a su vez copan los espacios televisivos y de difusión impresa o virtual.

Aparte de estas consideraciones, la cultura de la violencia va mucho más allá del culto a la violencia directa: incluye otros tipos menos visibles pero no menos graves, y se expresa a través de fenómenos tales como:

- La incapacidad de resolver pacíficamente los conflictos.
- La búsqueda del dominio y del poder.
- El militarismo y los gastos militares.
- El micro armamentismo y sicariato.
- La cultura del patriarcado, que permite que el 50 % de la población mundial (las mujeres) vivan a menudo en condiciones injustas respecto al otro 50 % (los hombres).



- El principio de competitividad sin límite que generan las sociedades capitalistas.
- La racionalidad crematística y cultura de la codicia.
- El etnocentrismo, racismo, discriminación e ignorancia cultural.
- Las interpretaciones ideológicas y religiosas excluyentes y fundamentalistas.

A partir de estas premisas lo tradicional ha sido definir la paz en un sentido negativo como negación (ausencia de guerra, no-guerra), de manera que mientras ha existido una filosofía de la guerra en cuanto fenómeno positivo, no ha sido sino muy recientemente cuando se ha empezado a desarrollar un discurso sobre la paz en términos positivos, es decir como afirmación de algo. Como lo ha señalado Lederach, una comprensión rica y multidimensional de la violencia, nos proporcionará un concepto rico de la paz (Lederach, 1997: 30 y ss.).

La paz, como todo concepto es históricamente construido y deconstruido. No es un fenómeno ni un concepto estático, sino que debe ser entendido fundamentalmente como proceso, como dinámica, como construcción permanente.

Norberto Bobbio recuerda la diferencia entre paz interna y paz externa (Bobbio, 1991). La primera como la ausencia (o finalización) de un conflicto interno, donde por ‘interno’ se entiende un conflicto entre comportamientos o actitudes del mismo actor. Este ha sido un tema tratado tradicionalmente por la moral y los moralistas. Por paz externa, en cambio, se entiende la ausencia (o finalización) de un conflicto externo, donde por ‘externo’ se entiende un conflicto entre individuos o grupos diversos. Esto ha sido objeto de estudio por parte del derecho y de los juristas, y más recientemente

por los especialistas en investigaciones de paz. Para muchos espiritualistas y filósofos espiritualistas la paz interior es una condición necesaria para la existencia de la paz exterior.

A propósito de este punto, Galtung ha explicado en un trabajo sobre cosmología de la idea de paz, cómo los conceptos de paz en Oriente han sido y son muy distintos de los conceptos dominantes en Occidente (Galtung, 1996). Repasando la significación de conceptos como el *shalom* hebreo (paz con Dios), *salaam* árabe (vinculación con Alá), *pax romana* (orden y autoridad), *eirene* griego, *shanti* y *ahimsa* hindú, *ho p'ing* y *p'ing ho* chinos, y los conceptos *heiwa* y *chowa* japoneses (armonía), al igual que el *sumak kawsay* (vida en armonía o equilibrio) de los Kichwa andino-amazónicos, Galtung muestra cómo en Occidente el concepto de paz es extrovertido, dirigido hacia afuera, y se refiere a una arquitectura global. Por el contrario, los conceptos de paz no occidentales son conceptos más integrales u holísticos, que parten y están orientados hacia el interior como fundamento para lo que sucede en el exterior. La paz exterior implica una armonía interior.

El proceso de universalización de la cultura occidental, con la expansión del capitalismo mundial desde el siglo XIX en adelante, posibilitó también que dentro de la hegemonía política y del dominio ideológico se impusiera la noción relacionada con la Pax Romana, en el sentido de *pactum* y de *absentia belli*. Es la noción que en el campo de las relaciones internacionales también se expresa con la Pax Americana y la construcción del orden global. “Eso suscita la cuestión de quiénes son aquellos a los cuales sirve este concepto; la respuesta es obvia: son aquellos que están interesados en el *statu quo* interno y en la libre circulación de comunicaciones, capitales y transportes al exterior” (Galtung, 1996: 99). La Pax Romana así como la Pax Americana son funcionales a la explotación, o mejor

dicho, han sido el marco organizativo compatible y que posibilita la explotación de otros territorios y poblaciones. De ahí la necesidad de superar el concepto de paz occidental representado por la simple ausencia de guerra.

Ha sido Galtung, a partir de sus conceptos de violencia directa y estructural, quien realizó un paralelismo al introducir los conceptos de paz negativa (ausencia de guerra) y paz positiva (ausencia de todo tipo de violencia, incluida la estructural), dando también a esta última tipología de paz el sentido de integración y cohesión de las sociedades humanas, con base en la equidad, la inclusión y la construcción de nuevos órdenes interculturales y sociales.

En suma, la construcción de sociedades incluyentes, de democracias renovadas y participativas, son fundamento esencial para la construcción de culturas de paz diversas y variadas, pero que confluyen en ejes centrales como:

- Mejorar, ampliar y universalizar los derechos humanos tanto individuales como colectivos.
- Desacreditar y deslegitimar la guerra y el uso de la violencia.
- Potenciar el conocimiento y el diálogo entre culturas y religiones.
- Superar la mística de la masculinidad a través de la empatía, el afecto, la ternura y la corresponsabilidad en la educación de las nuevas generaciones.
- Satisfacer las necesidades básicas de todos y todas sin distinción de raza, sexo, credo o condición social, y las potencialidades de desarrollo y decisión de las personas.
- Atender al principio de sostenibilidad y actuar de acuerdo con la limitación de recursos.

- Actuar sobre las raíces de los conflictos y no solo sobre sus manifestaciones; mejorar la gobernabilidad democrática e incrementar la participación ciudadana.
- Potenciar la conciliación entre derechos fundamentales de individuos con los derechos colectivos.
- Desmilitarizar las políticas de seguridad y dar prioridad a las inversiones educativas por encima de las militares.
- Ejercer una nueva mirada sobre los conflictos y una educación sobre la forma de regularlos y transformarlos positivamente.

En suma, la construcción y el desarrollo de la paz tienen dos aspectos fundamentales:

- a. El tipo y la calidad de las relaciones que establecemos entre las personas tienen que partir del afecto, la empatía y la preocupación por el bienestar y la dignidad del otro.
- b. Las condiciones estructurales que seamos capaces de edificar.

¿Qué circunstancias concretas tienen que darse para favorecer la paz? ¿Cómo tenemos que re-organizar los recursos, el poder, la relación con la sociedad civil, las organizaciones, pueblos y comunidades para que haya justicia social? ¿Cómo podemos hacer para que ninguna persona padezca hambre, sea analfabeta, carezca de acceso a una vivienda, o esté en desempleo?

En el caso ecuatoriano, el “Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir” es un buen inicio, pero demanda consolidar amplios e incluyentes procesos de concertación y acuerdo, sobre la base del reconocimiento de la diferencia y los derechos fundamentales y colectivos consagrados en la Constitución. Eso debe ir de la mano de la construcción de estructuras sociales fundamentadas en el desarrollo equitativo y sostenible, en el respeto a los derechos humanos individuales y colectivos, en un nuevo tipo de gobernan-

za y toma de decisiones democráticas, y en el hecho de evitar el riesgo que comporta el permitir una ampliación agresiva del micro armamentismo y el concepto militar de seguridad, que debe ser superado.

Si lo que queremos es una paz para todas las personas, nacionalidades y grupos históricamente excluidos del país, libertadora y constructora del ‘Sumak Kawsay’, debe superarse la vieja y caduca noción de paz negativa, y partir de una concepción más rica y positiva de ésta, avanzar en un proceso de realización de la justicia en los diferentes niveles de la relación humana.

Son conceptos dinámicos que nos llevan a hacer aflorar, afrontar, prevenir y tratar los conflictos de forma no violenta, aprovechando las manifestaciones y hechos conflictivos para re-establecer relaciones, comunicación, confianza, y asegurar en el mediano y largo plazo armonía de las personas consigo mismas, con la naturaleza y con las demás personas. Eso será asumir e interiorizar un concepto y enfoque de paz positiva, que es mucho más que mera ausencia de violencia directa o confrontaciones verbales o físicas agresivas y destructivas. Entender que no son, ni pueden ser programas de corto plazo con resultados tangibles ni inmediatos. Son procesos en constante construcción. No se trata de treguas o tiempos de paz negativa, sino de transformación del viejo orden social y su reemplazo por un nuevo orden social. El nuevo orden social debe ser reducido en violencia y elevado en justicia, equidad e inclusión. Implica mayores niveles de igualdad o equidad en el control y distribución del poder y los recursos.

La consecuencia de definir paz en términos de condiciones y relaciones, implica o deriva en una política para crear condiciones y establecer un determinado tipo de relaciones más equitativas e incluyentes, que parten del re-conocimiento del otro, que incluye

respeto, diálogo, apertura y búsqueda compartida de soluciones a los distintos problemas de interés común.

En conclusión, no puede existir paz positiva si hay relaciones caracterizadas por el dominio, la desigualdad y la no-reciprocidad, incluso cuando no haya ningún conflicto abierto. Por esta razón, es evidente que construir la paz comporta crear relaciones basadas en la cooperación, el apoyo mutuo, la colaboración y condiciones de confianza recíproca entre los distintos sectores que conforman el país.

### **Acción sin daño, sensibilidad a conflictos y prevención de conflictos**

En el marco de los debates y reflexiones existente en torno a concepciones y políticas ejecutadas de desarrollo, sus desafíos éticos y los daños que se han cometido y se cometen en su nombre, emergió la preocupación por los efectos perversos, no deseados o colaterales sobre las poblaciones y la naturaleza. En otras palabras, hay una constatación y un reconocimiento de que toda intervención desde arriba o desde afuera sobre la naturaleza y especialmente sobre grupos, comunidades o pueblos, particularmente vulnerables -independientemente de los enfoques, objetivos, estrategias, metodologías y recursos- genera distintos tipos de daños o alteraciones, así como también contribuye en mayor o menor medida al desate de conflictos.

El contenido ético de estos debates y discusiones -en buena medida alejados de las consideraciones instrumentalistas y tecnocráticas- recoge implícitamente una noción del bien sobre la sociedad, sobre los colectivos y los individuos, al enfrentar posiciones alrededor de la valoración de sus condiciones de bienestar. No solo reconoce valoraciones sobre los fines de la sociedad y los individuos,

sino también acerca de los medios que se necesitan y el tipo de condiciones que se deben establecer.

Es un debate que confronta concepciones consecuencialistas y deontológicas. Por un lado, persisten posiciones consecuencialistas que mantiene la corriente principal en economía desde un enfoque utilitarista -el utilitarismo es una teoría bienestarista que se fundamenta en la premisa de que la satisfacción de la utilidad se identifica con el bienestar-. Por otro lado, se encuentran las posiciones deontológicas y su valoración de los estados sociales a partir de los principios que lo encarnan o lo inspiran. Ahí ubicaríamos no solo las posiciones de autores como Rawls y la importancia de los 'bienes básicos' en la evaluación de la justicia (Rawls, 1995), sino posturas más estrechas como la teoría de la justicia de Nozick, basada en los derechos de propiedad, transferencias y rectificación (Nozick, 1995), que juzga como correctos a los resultados, independientemente de la justicia de los mismos, cuando se respetan las reglas de propiedad y transferencia (Esguerra Roa, 2006). Sin embargo, para Rawls, el énfasis deontológico no significa el abandono total de las consecuencias al juzgar la corrección de los estados sociales o las instituciones.

Finalmente, vimos posiciones intermedias como las de Amartya Sen, quien critica el predominio de las concepciones bienestaristas en la valoración consecuencialista, pero considera que la solución no es abandonar esta línea de argumentación y acoger el razonamiento deontológico (Sen, 2002, 1995). En ese marco, dedica sus esfuerzos a elaborar un análisis consecuencialista que reconoce la importancia de la libertad y los derechos, pero incorpora una evaluación de sus consecuencias al integrar el cumplimiento de las realizaciones de los individuos y la amplitud de su libertad en la evaluación de los estados sociales, de las intervenciones y de los proyectos de desarrollo (Sen, 2002: 65 y ss.).

En esta medida, la concepción de desarrollo relacionada con el bienestar no se identifica solamente con la utilidad (bienestarista utilitarista) ni con la satisfacción de preferencias (bienestarista) sino con la agencia y la libertad (Sen, 1995). La evaluación dependerá no solo de información en cuanto a la elección, sino de información acerca de las libertades, derechos, valores, principios éticos, entre otros. Lo que determina la carencia de bienestar individual no es la falta de ingresos o bienes primarios sino la ausencia de capacidades y libertades. En este marco, la concepción del desarrollo se dirige a la noción de libertad. Lo que equivale a asumirlo como la ampliación del conjunto de alternativas de desempeño social dentro de las cuales una persona puede escoger llevar un tipo de vida determinado (Sen, 1995: 40). Es decir, como el derecho de las personas a desarrollar sus capacidades, tanto a nivel económico como social, cultural o político. La capacidad de una persona es la libertad de vivir diferentes tipos de vida que se reflejan en el conjunto de diferentes combinaciones de modos de funcionamiento. Realización dentro de la cual una persona o una comunidad puedan elegir. El acceso a las titularidades, o a una cierta estructura de capital económico, cultural y social influirá inequívocamente en el tipo de desarrollo resultante.

En ese marco, estos enfoques más comprensivos nos llevan a ampliar la visión de las políticas públicas dirigidas a la simple satisfacción de necesidades básicas e ingresos por una concepción de la política dirigida al ejercicio pleno de la ciudadanía. Ahí, el análisis del desarrollo no se reduce solamente a la disminución de las carencias (necesidades insatisfechas) a través del suministro de bienes y servicios, sino que incluye el reconocimiento de los sujetos individuales y colectivos como ciudadanos (igualmente individual y colectivamente hablando) a los cuales se les está negando y violando de alguna forma sus derechos, y a los que es necesario potenciar sus capacidades. En el caso específico de pueblos y nacionalidades indí-



genas aquello alude al reconocimiento de sus derechos colectivos, económicos, sociales, políticos, territoriales y culturales, como el derecho a la autodeterminación y al autogobierno, dentro del marco de un Estado unitario y plurinacional. (Anaya, 2006, 2005; Ortiz-T, 2010; Díaz Polanco, 2006).

Con esos antecedentes y contexto breve, debemos señalar que la introducción de enfoques como el de ‘acción sin daño’ en la evaluación del desarrollo es relativamente reciente a partir de los trabajos de Andersons (Anderson, 1999), y no es del todo explícita para proyectos exclusivos de desarrollo, sino de manera general, para intervenciones relacionadas con asistencia humanitaria, gestión de riesgos y prevención de desastres. Sin embargo, su introducción en los temas del desarrollo ha llevado a problematizar la propia noción de desarrollo y a partir de una evaluación que más allá de reconocer la ‘bondad’ de los principios que en ocasiones inspiraron sus prácticas o discursos, posibilita examinar las consecuencias sobre las realizaciones de los individuos y su ejercicio de libertad.

De igual forma, los contradictores de las corrientes principales del desarrollo han evidenciado los ‘daños’ realizados a nombre del desarrollo. Daños sociales ligados a las comunidades, a las personas y sus culturas, a la naturaleza y a los contextos socioeconómicos, que hemos evidenciado a lo largo del presente informe. De manera puntual, podemos enumerar algunos indicios de los tipos de daños generados a partir de las acciones y políticas de desarrollo dominantes:

- Se ha generando un proceso de construcción de modernidad fuertemente sustentado en los procesos materiales de crecimiento económico, incentivos al capital agroexportador y al capital extractivo, sin un avance simultáneo de los mecanismos de participación y apropiación cultural, política o social.

- Generación de una mayor dependencia y vulnerabilidad socioeconómica ante las fluctuaciones y cambios externos.
- Afectación de la autonomía del Estado Nacional y de las autoridades locales en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Subordinación a dictámenes de organismos multilaterales y de cooperación internacional.
- Incidencia negativa en la construcción de la identidad nacional y permanente transformación de las matrices culturales.
- Generación de condiciones económicas desequilibradas con incidencias sociales en cuanto a las condiciones de desigualdad, pues la forma como los distintos actores y agentes se insertan en dichas dinámicas ha sido diferencial.
- Invisibilización de los condicionamientos y particularidades culturales de los pueblos y sus causas estructurales de los problemas sociales, económicos y políticos.
- Generación de una mayor vulnerabilidad ambiental debido a su incidencia en procesos como deforestación, erosión, contaminación de cuerpos de agua, cambios agresivos de uso del suelo, ampliación de las fronteras agrícolas y agroexportables, pérdida de la biodiversidad, contaminación, pérdida y degradación de los suelos agrícolas, etcétera.
- Generación de conflictos y desarticulación del tejido social, nuevas condiciones de desigualdad y fractura de procesos comunitarios.

A nivel de daños sobre las capacidades y realizaciones de individuos y colectivos tenemos:

- Pérdida gradual o extensiva de la autonomía en la toma de decisiones en relación a sus condiciones propias de desarrollo.
- En sus condiciones de dignidad, transformándolos en objetos de intervención, que bajo enfoques asistencialistas los desproveen de su capacidad de tomar sus propias decisiones.

- En sus condiciones de logro de las realizaciones, al afectar los contextos socioeconómicos y generarles mayor dependencia de las ayudas financieras externas.
- En el ejercicio de sus realizaciones, al ignorar cualquier beneficio o capacidad social o cultural que no se oriente a los resultados de los proyectos, generalmente ligados a mejoras productivas o en el ingreso económico.

El Estado central y los distintos gobiernos locales e instituciones públicas, privadas y no gubernamentales (ONG) deben problematizar la naturaleza de sus acciones y buscar asegurar una ‘acción sin daño’ (Do No Harm).

Para cumplirlo, deben saber manejar tensionalidades que enmarcan su acción como las de tradición/modernidad, conocimiento experto/conocimiento popular, autonomía/integración global. Dichas tensionalidades se manifiestan permanentemente en la intervención social y en el agenciamiento de políticas públicas; son vividas y sufridas no solo por la población ‘objeto’ de intervención, sino por los propios tomadores o ejecutores de políticas y proyectos. De otro lado, son tanto del orden global, nacional, como del nivel meso y micro ligado a prácticas específicas de proyectos de intervención concretos.

Es importante también, de manera específica, visualizar los daños e impactos ocasionados por políticas y programas de desarrollo en la dinámica de los conflictos. Al respecto existe una rama de investigación denominada “Evaluación del Impacto de Conflictos” (Peace and Conflict Impact Assessment PCIA) como lo refiere el texto de Kenneth Bush (Bush, 1998). La imagen que ofrece este campo de investigación y metodología suele ser contradictoria. Se detectan tanto efectos positivos como negativos a nivel macro y a nivel de los programas y proyectos.

Los diferentes efectos de la acción pública, sea a nivel del gobierno central como de gobiernos locales, ponen en claro que ésta no es neutral, sino que necesaria o inevitablemente tiene consecuencias sobre las estructuras sociales, económicas, políticas y culturales de las zonas o regiones donde se interviene. Pero también aplica en el caso de la no intervención, ausencia o presencia limitada o nula del Estado, como por ejemplo, en las áreas periféricas y/o de frontera en todo el país.

En ese marco, es fundamental que el Estado en sus diferentes instancias y niveles tome mayor consideración del entorno político-social durante el diseño, planificación y ejecución de políticas, planes y programas. Igualmente es necesario que se desarrollen sistemáticamente las posibilidades de incidir en forma directa sobre la prevención y el tratamiento de conflictos.

Este último punto remite a una tendencia en torno a la ‘sensibilidad al conflicto’, dicho así en singular, cuando se trata principalmente de aludir a situaciones de conflictos armados, mientras que el plural refiere a otro tipo de conflictos, como los sociales. Algunas organizaciones internacionales de cooperación prefieren entonces hablar de ‘conflictos’, pues sus áreas de intervención no se centran solamente en los conflictos armados o violentos, sino en otros tipos de conflictividad que involucran fundamentalmente poblaciones locales, como las que resultan de los problemas asociados al modelo de desarrollo.

Varios estudios en torno a ésto, como los que desarrolló la ONG estadounidense “Collaborative for Development Action” (CDA), demostraron que las actividades de los distintos agentes de desarrollo (Estado, ONG, iglesias, empresas, etcétera.) en áreas de conflicto pueden contribuir a la agudización de los distintos conflictos (Andersons, 1999). Mecanismos identificados por dicho trabajo

señalan, por ejemplo, la distribución inequitativa de los recursos invertidos en el escenario de intervención (obras de infraestructura, subsidios focalizados, programas de capacitación o becas). También mencionan la canalización –muchas veces inconsciente– de estos recursos hacia actores contrarios al Estado: a las empresas, a las iglesias, a las ONG, incluso a grupos violentos y/o armados (por ejemplo, extorsión); y el reconocimiento implícito a ciertos grupos armados por parte de las organizaciones de desarrollo cuando entran en negociaciones con ellos, por ejemplo, sobre el acceso a poblaciones vulnerables, tal como ocurre en ciertos puntos de la frontera colombo-ecuatoriana (Espinosa, 2008).

Al mismo tiempo, los estudios de CDA sugieren que siempre existen formas alternativas de ofrecer cooperación al desarrollo, que fortalezcan la confianza mutua y la convivencia entre las partes del conflicto. Con base en este análisis, se formuló el concepto “no hacer daño” como compromiso mínimo de la cooperación internacional en áreas de conflicto (Andersons, 1999). La exigencia de “no hacer daño” se reconoció rápidamente no solo por la cooperación internacional sino también por organizaciones nacionales y locales en muchas partes del mundo.

De esta forma, CDA desarrolló la metodología ‘Acción sin daño’, cuyo objetivo es apoyar a las organizaciones de desarrollo y de asistencia humanitaria tanto en el conocimiento de los posibles efectos negativos de sus actividades, como en la identificación de medidas para mitigar estos efectos.

La metodología se apoya en el concepto de que en cada situación de conflicto existen factores que dividen las personas (divisores) y otros factores que les reúnen (conectores). Las organizaciones, entonces, deben tratar de no fortalecer -o disminuir- los divisores y reforzar los conectores. La metodología es ahora una de las más usa-

das por organizaciones trabajando en áreas de conflicto, sobre todo por organizaciones de la sociedad civil.

La guía “Enfoques Sensibles al Conflicto” (*Conflict-sensitive approaches*) plantea ese campo como el desarrollo de capacidades y habilidades de las instituciones para:

- Entender los contextos nacional, regional y local en el cual trabajan e intervienen las instituciones del Estado y otros agentes.
- Entender la interacción entre su intervención y este contexto.
- Actuar a base de este entendimiento, con miras a evitar los impactos negativos y aumentar los impactos positivos.

La sensibilidad al conflicto no debe entenderse de manera tal que los actores o las organizaciones contrapartes deban renunciar a promover procesos de cambio en situaciones de conflicto por la posibilidad de generar impactos negativos. Todo lo contrario, particularmente en estas situaciones, como las áreas de explotación extractiva de recursos naturales –agravadas y complejizadas por tratarse de zonas ecológicamente frágiles y culturalmente vulnerables en varios casos–, es importante promover cambios para superar las causas estructurales del conflicto y abrir las instituciones existentes del Estado central, de los gobiernos locales y de las propias organizaciones sociales, a procesos participativos y democráticos de debate, diálogo y negociación.

La orientación sensible al conflicto exige, más bien, una sensibilidad aumentada a los conflictos de interés que pueden surgir de estos cambios, y una actitud proactiva hacia ellos. Al mismo tiempo, el concepto enfatiza el carácter holístico del trabajo en la promoción de la paz. Al mismo tiempo la ‘sensibilidad al conflicto’, plantea y exige la transversalización del tema dentro de las instituciones y organizaciones. Todas las actividades que se llevan a cabo en un área

afectada por uno o más conflictos deben ser sensibles al conflicto. Esto incluye actividades que están destinadas a promover la paz. En unos casos, sin embargo, un proyecto de desarrollo ‘tradicional’ que se implementa de una manera sensible al conflicto, puede contribuir más a la reducción del conflicto que un proyecto de reconciliación o de diálogo tratado de manera aislada, inmediata o focalizada.

De otro lado, un programa o proyecto de reconciliación o diálogo mal preparado o improvisado, puede resultar en un efecto que agrava el conflicto. Las organizaciones e instituciones locales deben ser fortalecidas y pueden –en un marco de confianza e incentivos básicos- contribuir a la construcción de la paz con programas de educación en derechos y ciudadanía, asistencia humanitaria, desarrollo local sensible a la conflictividad -que reducen las causas estructurales del conflicto, identificadas por un análisis detallado-; o bien, pueden contribuir a la construcción de la paz con programas destinados exclusivamente a la prevención y/o tratamiento participativo de conflictos y a la promoción de la paz.

Es probable que muchos piensen o perciban que las iniciativas y/o proyecto de “promoción de la paz” sean distintos de su trabajo en el área de desarrollo. Esta manera de pensar no es útil ni ayuda, porque no permite a las diferentes instituciones visualizar y valorar la importante contribución de sus actividades de desarrollo a la construcción de una paz positiva, ergo, más duradera y sostenible.

En suma, más allá de ‘no hacer daño’, la sensibilidad al conflicto demanda una orientación estratégica de todas las actividades hacia las causas estructurales del conflicto o los conflictos.

¿Cuál es la capacidad institucional requerida para transversalizar e incorporar un enfoque ‘sensible al conflicto’ en los distintos planes, programas y proyectos?

Una experiencia común de muchas instituciones y organizaciones es la dificultad de compatibilizar su análisis con su práctica. Mientras tienen una idea clara –por el uso de instrumentos analíticos o su conocimiento del contexto local– de las necesidades para la construcción de la paz, y las posibilidades de ‘hacer daño’ se ven restringidas en sus acciones –por las condiciones que les impone el contexto externo, tanto en la estructura como en los procesos internos de la propia organización–; las condiciones típicas que dificultan un trabajo sensible a los conflictos son:

- La obligación de gastar los fondos anualmente.
- Las agendas y cronogramas político-electorales.
- Los plazos (frecuentemente restringidos) de convocatorias públicas, que no permiten asesorar y seleccionar los proyectos propuestos de una manera sensible al conflicto.
- La preferencia por resultados visibles y tangibles, por parte de las instituciones y sus contrapartes locales.
- La competencia entre las propias instituciones y organizaciones por áreas de intervención y beneficiarios.
- Una baja disposición de correr riesgos de imagen o riesgos políticos por asumir un mandato más político en un contexto de conflicto.
- La falta de personal cualificado para las nuevas tareas relacionadas con el trabajo sensible al conflicto.

Estos elementos plantean algunos desafíos asociados a la construcción de capacidad institucional para la ‘sensibilidad al conflicto’, que es comparable con la transversalización de otros temas como género, interculturalidad o medio ambiente. Aquello demanda o requiere de un proceso amplio e incremental, que incluye todos los niveles y todos los programas de la institución. Sobre todo, tiene que cubrir tanto los programas ‘tradicionales’ o ‘duros’ de desarrollo, en áreas afectadas por conflictos. La práctica de desarrollo orga-



nizacional ha mostrado cinco áreas clave para construir capacidad sobre un tema.

- a. El compromiso de la institución con el tema, que puede emanar de sus valores fundamentales, su misión, o de sus experiencias en el campo. Es indispensable para promover el proceso de transversalización. En el área de conflicto, la fuente de esta motivación muchas veces son las experiencias de la propia institución, mostrando la necesidad de abordar las causas principales de la pobreza y otros problemas. El compromiso y voluntad política de los propios líderes de la institución es decisivo al respecto.
- b. La cultura interna de la institución puede ser decisiva para el éxito del proceso transversalización y aprendizaje. Una comunicación abierta dentro de la institución, estructuras y fuentes de financiación estables, y la existencia de incentivos para el aprendizaje a todos los niveles, facilitan la experimentación con un tema ‘difícil’ como la promoción de la paz y la adaptación de la organización a los retos específicos de esta tarea.
- c. La planeación e implementación de programas sensibles a conflictos exige nuevas competencias del personal, y se debe apoyar con instrumentos adecuados. Sin embargo, muchas organizaciones avanzan rápidamente en esta área, sin haber creado las condiciones e incentivos para la aplicación de los conceptos e instrumentos. En vez de adaptar instrumentos ya existentes, muchas organizaciones también comprometen recursos sustanciales al desarrollo de instrumentos nuevos.
- d. Una cultura de responsabilidad mutua entre la institución, sus pares dentro del propio Estado, y sus distintas contrapartes en la sociedad civil (el conjunto de organizaciones sociales) facilita la documentación y evaluación de los avances en la construcción de capacidad para la sensibilidad al conflicto.

La construcción de un compromiso mutuo con la sensibilidad al conflicto inicia con un entendimiento compartido del concepto. Luego, se requieren estructuras y procesos que faciliten la definición de objetivos compartidos, la transparencia y la rendición de cuentas en cuanto a los aportes de cada grupo de interés.

- e. Las condiciones que representa el contexto externo de la institución juegan un rol importante. Los posicionamientos políticos de muchas organizaciones sociales, medios de comunicación, gremios empresariales e instituciones públicas (municipios, Asamblea Nacional), y las exigencias dentro del propio aparato político del gobierno por producir resultados visibles a corto plazo, pueden influir y condicionar con frecuencia el margen de acción de la institución en el área de paz y prevención de conflictos.

De todos modos, y a base de sus propias experiencias, existe la potencialidad de la institución para desarrollar y utilizar el total de sus capacidades humanas y organizacionales para minimizar los impactos negativos y maximizar los impactos positivos de su trabajo en las dinámicas de conflicto en el entorno donde actúa. El talento humano de la institución incluye las destrezas, los conocimientos y la experiencia de sus empleados, autoridades y colaboradores externos. El capital organizacional incluye los departamentos, las estructuras, los recursos financieros, la cultura organizacional y la capacidad de aprendizaje de la institución.

Se pueden identificar las siguientes medidas para integrar la perspectiva ‘sensible al conflicto’ en la política pública, en los distintos planes y programas de la institución:

- Integrar los temas paz, derechos humanos individuales y colectivos, y tratamiento de conflictos en los planes estratégicos

cos nacionales y regionales, a través del análisis del contexto expuesto en los planes.

- Desarrollar un entendimiento profundo de los conflictos y de sus múltiples causas y dinámicas, e integrar este entendimiento en la definición de las intervenciones.
- Establecer mecanismos flexibles de implementación y financiación para permitir una reacción adecuada a un cambio de circunstancias.
- Anticipar posibles efectos negativos e identificar medidas de mitigación.
- Establecer y fortalecer relaciones con organizaciones especializadas en el tratamiento y prevención de conflictos y promoción de la paz, para recibir asistencia técnica en el desarrollo de conceptos e instrumentos, la capacitación del personal, y la implementación de análisis y evaluaciones sensibles al conflicto.
- Desarrollar e introducir sistemas y herramientas para la planeación, el monitoreo y la evaluación de programas sensibles al conflicto.
- Capacitar a organizaciones socias trabajando en áreas de conflicto y facilitar su acceso a capacitaciones en temas relevantes (sensibilidad al conflicto, prevención, tratamiento participativo, derechos colectivos e individuales, conciliación, mediación, negociación, veedurías ciudadanas, control social, etcétera).

Es probable que el concepto de ‘construcción de paz’, posibilite al mismo tiempo promover una sana modestia en relación con los impactos esperados de las iniciativas de desarrollo. El objetivo de trabajar con ‘sensibilidad al conflicto’, torna más realista la acción e intervención de la institución. Sin embargo, como lo señalan Schrottshammer y Kievelitz, el éxito del concepto se puede explicar parcialmente con una de sus debilidades. Sin quererlo, incorporar

un enfoque sensible a conflictos genera una tendencia a disminuir la dimensión política del tema y volver la promoción de paz en una tarea técnica que se puede lograr con el uso de las herramientas correctas (Schrottshammer y Kievelitz, 2006).

Esta orientación hacia el tema es atractiva para ciertas instituciones que –por varias buenas razones– tienen reservas hacia un perfil demasiado político. La institución deberá evaluar y analizar a fondo este punto, consciente del rol y de las responsabilidades políticas que le han sido asignadas. Sin embargo, y más allá de esa reflexión, se puede crear la expectativa falsa de que las herramientas son suficientes para promover la paz y prevenir conflictos. Eso ignora el hecho de que las barreras más importantes para la prevención y la transformación de conflictos existen fuera de las instituciones –por ejemplo, las dinámicas económicas de la globalización, o la falta de voluntad política para iniciar reformas o abrir espacios de participación o canales de diálogo real–. Por eso, es importante entender la construcción de capacidad institucional para la sensibilidad al conflicto, como parte de una estrategia más amplia de crear coaliciones de actores en favor de la construcción de la paz, prevención de conflictos, y una transformación constructiva de conflictos. Todo esto entendido como una estrategia nacional.

La aplicación común de instrumentos como: el análisis y monitoreo de conflictos, la gestión del conocimiento asociado a un sistema de alerta temprana, los principios guía, o la capacitación conjunta de personal, ofrecen múltiples oportunidades para alcanzar una mejor integración de las actividades de los diferentes actores. Finalmente, hay que advertir también de una posible fatiga con la transversalización de nuevos temas, en unas instituciones sobrecargadas ya con volúmenes de trabajo. El aprovechamiento pleno y la potencialidad de contar con personal calificado en estos temas, exige definiciones claras de los objetivos esperados de este tipo de

procesos, de las situaciones en las que se debe aplicar la sensibilidad al conflicto, y también de un sistema de incentivos para realizar su aplicación.

En el caso de la prevención de conflictos, a pesar de ser un término acuñado hace varias décadas, es un planteamiento conceptual y metodológico de reciente consolidación (apenas alrededor de una década) en el seno de las Naciones Unidas. El propósito fundamental de la prevención de conflictos, según Fisas Armengol, consiste en actuar satisfactoriamente ante los síntomas previos de un conflicto, con objeto de conseguir que éste no sobrepase un determinado umbral de escalamiento y violencia, a partir del cual el conflicto resulta de difícil control. Si el conflicto es tratado en sus etapas más germinales y tempranas, existe la probabilidad de que se pueda procesar y regular de forma más positiva. “La prevención consiste, por tanto, en detectar a tiempo el conflicto para tratarlo convenientemente. Dado que siempre es difícil parar un conflicto una vez que se ha puesto en marcha, lo que resulta verdaderamente interesante es conseguir que no estalle de forma cruel, o que no llegue a niveles de descontrol” (Fisas Armengol, 2002: 143).

La prevención de conflictos en ese marco, incluye acciones, políticas, estrategias e intervención de distintas instituciones: gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, iglesias, que de forma expresa intentan contener o mitigar las amenazas, el uso de la violencia organizada u otras formas de coerción, especialmente en aquellas situaciones donde los medios existentes no pueden gestionar pacíficamente los efectos desestabilizadores de determinados cambios económicos, sociales, políticos o internacionales.

La prevención de conflictos también puede definirse como aquel conjunto de medidas que contribuyen a la prevención de comportamientos conflictivos indeseables, cuando aparece una

situación que implica una incompatibilidad de objetivos. Medidas que pueden tener tres tipos de propósitos:

1. Prevenir un comportamiento o una acción considerada indeseable o inadecuada.
2. Prevenir los procesos de escalada, en una situación conflictiva.
3. Limitar sus efectos en un umbral tolerable.

El incremento en todo el mundo de los conflictos al interior de los países, algunos de ellos de carácter violento y/o armado, plantea un desafío en términos de manejo de información y análisis. La mayoría de víctimas o afectados por estos conflictos son civiles. De igual manera, estos conflictos han puesto de manifiesto las limitaciones de los instrumentos políticos, normativos e institucionales de los propios Estados y de la comunidad internacional para evitar el estallido de los mismos, su agudización hasta alcanzar niveles inaceptables de violencia, y asegurar la protección de las víctimas, más allá del envío de ayuda humanitaria y del establecimiento de operaciones de paz una vez que las hostilidades han cesado. Estas carencias han sido especialmente graves cuando se han producido casos de genocidio y crímenes contra la humanidad, como ha sucedido en África y Asia central especialmente (Brown, 1996; Münkler, 2005; Holsti, 1996; Sollemberg, 2008; Eriksson *et al.*, 2003).

A pesar de que se ha gestado un amplio consenso sobre la importancia de prevenir estas situaciones y de intervenir para evitar que conduzcan a crímenes masivos, y de que se han traducido importantes cambios en la doctrina y las normas de derecho internacional aplicables, no se ha conseguido todavía pasar de las palabras a la acción.

Es en el seno de las Naciones Unidas donde, en los últimos años se han producido los avances más importantes en prevención

de conflictos y construcción de la paz, tanto en lo relativo a los conceptos y los principios, como en el marco normativo; si bien existen otras instituciones –entre ellas, la Unión Europea, en el marco de su Política Exterior y de Seguridad Común– que han incorporado ambas cuestiones en su campo de acción.

En el marco más amplio de la construcción de la paz, la prevención de conflictos pretende identificar procesos y situaciones de crisis latente o potencial, o en proceso de agravamiento; y responder con antelación suficiente para evitar el estallido del conflicto abierto y violento o, en todo caso, lograr su pronta resolución, sin olvidar los esfuerzos para evitar su posible reaparición si no se logra consolidar el proceso de paz.

Desde diferentes ámbitos se ha venido desarrollando un considerable cúmulo de pensamiento y doctrina sobre las actuaciones y enfoques que se deben asumir en la prevención de conflictos y la construcción de la paz en las diferentes etapas del ciclo de los conflictos; antes de su aparición, una vez que se ha desencadenado, y con posterioridad al mismo.

El conjunto de esos enfoques, instrumentos y medidas se orientan al objetivo general de garantizar la paz y la seguridad, y éste es uno de los cometidos principales de las Naciones Unidas. También otras instituciones y organizaciones han trabajado activamente en el concepto y práctica de la prevención de conflictos, como los organismos regionales –Unión Africana, Organización de Estados Americanos, y en particular, la Unión Europea y la Comisión Europea–, y las redes de prevención de conflictos como la Conflict Prevention Network (CPN), una red informal integrada por países donantes, agencias y programas de Naciones Unidas, y organizaciones de la sociedad civil.

Si realizamos un brevísimo recuento de este proceso, encontramos que fue en enero de 1992 cuando el Consejo de Seguridad se reunió por primera vez en el nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, y en su declaración final se invitó al entonces Secretario General Boutros Ghali a preparar un análisis y recomendaciones para fortalecer y hacer más eficientes las capacidades de las Naciones Unidas en la diplomacia preventiva, y en las operaciones de imposición y mantenimiento de la paz. Respondiendo a ese mandato, en junio de 1992 el Secretario General emitió el informe “Una Agenda para la Paz” (Naciones Unidas, 1992), que supuso un paso importante en la conceptualización de la prevención de conflictos y la construcción de la paz.

Este informe introdujo una taxonomía de conceptos y enfoques, que desde entonces han sido una referencia clave en este ámbito: la diplomacia preventiva, que abarca las medidas destinadas a evitar las controversias entre dos o más partes, y a impedir que las tensiones existentes devengan en conflictos violentos; las operaciones de mantenimiento de la paz (*peace-keeping*), que se refieren a la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno con el consentimiento de las partes interesadas, y que normalmente suponen el despliegue de personal militar o policial; las operaciones de imposición de la paz (*peace-making*), que abarcan todas las acciones para lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, esencialmente por medios pacíficos como los previstos por el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas; y la construcción de la paz (*peace-building*), un concepto más amplio que abarca todos los anteriores, y se refiere a las acciones para alcanzar una paz estable y duradera, y la prevención de conflictos.

Este informe, además, proporcionó un importante impulso a los argumentos a favor de la adopción de una política global de prevención de conflictos por parte de la comunidad internacional, y



orientó las transformaciones que ha experimentado Naciones Unidas en este campo. Algunos de estos planteamientos se complementaron en 1994, con la “Agenda para el Desarrollo” (Naciones Unidas, 1994) que resaltó la relación entre desarrollo y paz y la importancia de promover el desarrollo económico y social como base para una paz duradera.

En enero de 1995, con motivo de la celebración del cincuentenario de Naciones Unidas, el Secretario General publicó un “Suplemento al Programa de Paz” (Naciones Unidas, 1995), en el que se revisan algunos de los problemas que habían surgido en la aplicación de la “Agenda para la Paz”. Uno de ellos es la dificultad para intervenir en situaciones de conflicto cuando una de las partes es renuente a aceptar la ayuda de las Naciones Unidas. La diplomacia preventiva no se puede imponer, y por lo tanto tiene sus límites. Otra se refiere al control y seguimiento de las sanciones en el caso de las organizaciones regionales. Algunos gobiernos se resisten, por motivos de soberanía o de intereses económicos, a aceptar el despliegue de observadores internacionales para investigar las presuntas violaciones perpetradas por esos gobiernos o por sus nacionales.

Más difícil aún es evaluar el efecto de las sanciones sobre la situación en conflicto. También se mencionan las dificultades en la financiación de las misiones sobre el terreno para realizar actividades de diplomacia preventiva. Y por último, se propone la creación de una fuerza de reacción rápida, que se desplegaría cuando existiera una necesidad urgente de tropas, y serían adiestradas conforme a unas normas y procedimientos operacionales comunes. Esto permitiría superar algunas deficiencias aparecidas en las operaciones de mantenimiento de la paz mencionadas en el informe (Naciones Unidas, 1995: parágrafo 44). Como veremos, esta iniciativa se irá configurando con el paso del tiempo en el UNEPS (United Nations Emergency Peace Service).

En ese contexto, con el fin de consolidar el concepto de prevención de conflictos, el antiguo Secretario de Estado estadounidense Cyrus Vace y el presidente de la Carnegie Corporation, David Hamburg, establecieron y presidieron en 1994 la Carnegie Commission on the Prevention of Deadly Conflict (La Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales). En 1997 se publicó el informe final, que supuso un avance importante en el propio concepto de prevención de conflictos al introducir una distinción clave entre prevención ‘operativa’ y prevención ‘estructural’.

La prevención operativa se refiere al conjunto de medidas políticas, diplomáticas, económicas y militares aplicables a corto plazo ante una situación de violencia inminente. La prevención estructural incluye aquellas medidas de medio y largo plazo orientadas a evitar que surja un conflicto violento, o que vuelva a producirse (Carnegie Commission, 1997: 5-6). Además de estas precisiones, la Comisión ofreció una serie de recomendaciones a las Naciones Unidas y a la comunidad internacional para reforzar las capacidades en el ámbito de la prevención de conflictos y la construcción de la paz.

El trabajo de la Comisión tuvo un gran impacto en Naciones Unidas, especialmente tras la llegada de Kofi Annan como Secretario General. El informe fue presentado en las Naciones Unidas y se convocó una reunión del Consejo de Seguridad cuyo tema central fue la prevención de conflictos. Se planteó la necesidad de pasar de “una cultura de la reacción a una cultura de la prevención” (Annan, 1999). La propia Asamblea General de Naciones Unidas había insistido antes de la publicación de este informe en la necesidad de que las Naciones Unidas contase con los recursos y las herramientas necesarias para una prevención efectiva de los conflictos. Ese planteamiento se recogía en la “Declaración del Milenio”, aprobada en septiembre de 2000 por una amplísima mayoría de los

Estados miembros. En esa declaración también se afirmó de forma explícita la necesidad de una mayor cooperación y coherencia en las políticas para resolver los problemas de paz y desarrollo de los organismos multilaterales, incluyendo las instituciones de Bretton Woods.<sup>2</sup>

La recomendación antes citada también fue formulada por el informe sobre “Operaciones de Paz” realizada por el ex Ministro de Asuntos Exteriores de Argelia, Lakhdar Brahimi, por encargo del Secretario General, Kofi Annan.<sup>3</sup> El informe inicia diciendo: “durante la última década las Naciones Unidas han fracasado repetidamente en superar el reto de proteger a los pueblos de la guerra”, y “hoy día la situación no ha mejorado”. El Panel señala la ‘visión compartida’ de unas Naciones Unidas más eficientes en el futuro, “que puedan proporcionar una ayuda más sólida a la comunidad, al país o a una región, para alertar de un conflicto y para terminar la violencia (...) unas Naciones Unidas que no tengan solo la voluntad, sino también la habilidad para cumplir con su gran promesa, justificando así la confianza que han puesto en ella la gran mayoría de los seres humanos”.<sup>4</sup>

El Panel incluía a miembros de los seis continentes con amplia experiencia en asuntos humanitarios, en el desarrollo y la labor policial, así como en el aspecto militar del mantenimiento de la paz. El informe emitió distintas recomendaciones para reformar las estructuras administrativas de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. En particular, se hacía un llamamiento para establecer estrategias más efectivas para la prevención de conflictos, y se destacaba que la prevención es “una opción preferible para quienes sufren las consecuencias de la guerra, alternativa que además es menos costosa para la comunidad internacional que una acción militar, que la asistencia humanitaria de emergencia, o que la reconstrucción después de una guerra”.<sup>5</sup>

También se recomendaba una amplia reestructuración del Departamento de las Operaciones de Paz; el establecimiento de una nueva unidad de información y análisis estratégico a disposición de todos los departamentos de las Naciones Unidas implicados en la paz y la seguridad; la creación en la sede de la ONU de un grupo de trabajo integrado para planificar, desde su inicio, cada una de las misiones de mantenimiento de la paz; y lograr un uso más sistemático de las nuevas tecnologías.

La puesta en marcha de la propuesta requería de la decisión política, financiera y operacional por parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas. Por ejemplo, el Panel recomendó un incremento de las contribuciones para fortalecer al personal de apoyo a las operaciones de paz en la sede de las Naciones Unidas.

El genocidio en Ruanda y las crisis en Somalia, Bosnia y Kosovo (Sollemberg, 2008), y la actuación de las Naciones Unidas y de las operaciones de paz en esas crisis, llevaron a constatar que el derecho internacional tradicional, basado en mayor medida en la protección de los derechos soberanos de los Estados que en la protección de los derechos humanos, no proporcionaba respuestas satisfactorias cuando los Estados no eran capaces de proteger a sus civiles, o bien eran responsables directos de las matanzas.

De igual manera, señalaron también las limitaciones de las misiones de paz de las Naciones Unidas en esos escenarios, lo que como se indicó, había llevado a las Naciones Unidas a realizar una amplia revisión de las mismas a través del Informe Brahimi de 2000.

Todos esos acontecimientos suscitaron un intenso debate sobre el denominado “derecho de injerencia humanitaria”, un concepto que ya se había planteado anteriormente. La necesidad de prevenir estos crímenes contra la humanidad llevó a desarrollar el principio de la Responsabilidad de Proteger. En septiembre de 2000, con

el respaldo del Gobierno canadiense, se estableció la Comisión Internacional para la Intervención y la Soberanía del Estado, de carácter independiente e integrada por expertos de todo el mundo, que incluía consultas con sectores muy diversos. El resultado de sus trabajos fue valorado muy positivamente y el informe, que llevó como título ‘La Responsabilidad de Proteger’, se convirtió en el documento de referencia en las cuestiones relacionadas con los principios y procesos de la intervención.<sup>6</sup>

La Comisión proponía un cambio en el contenido del debate y en el enfoque, basado en la responsabilidad de proteger frente a un supuesto ‘derecho de injerencia’. Se planteaba que la obligación primaria del Estado es proteger a la población de las violaciones graves de los derechos humanos, aunque en caso de que éste no fuera capaz de ejercer esa protección, o estuviera cometiendo los crímenes, entonces prevalecería la responsabilidad subsidiaria de la comunidad internacional de actuar.

En particular, se estableció que no existiría injerencia –y por lo tanto, no se quebrantaría ni el principio de no intervención, ni el de soberanía del Estado– dado que el propio Estado afectado estará incumpliendo las obligaciones inherentes al principio de soberanía en lo que respecta a la vida y la dignidad de su ciudadanía, y el propósito de la intervención sería la salvaguarda de un principio más importante: el derecho a la vida y la prevención del crimen de genocidio.

También se estableció que el objeto de la intervención sería la protección humana, no siendo posible hablar de una actuación ‘humanitaria’ en el sentido estricto del término, pues los principios de imparcialidad y neutralidad propios de la acción humanitaria no serían aplicables en una situación en la que, en casos extremos, sería necesario recurrir a medidas coercitivas y al uso de la fuerza contra aquellos que practican la violencia genocida.

La Comisión estableció reglas y procedimientos claros para asegurar que una eventual intervención de protección humana respondiera a ese objetivo, y el principio de “Responsabilidad de Proteger” no fuera una coartada para legitimar intervenciones en ‘Estados frágiles’ o para encubrir otro tipo de motivaciones.

Finalmente, la Comisión no se limitó a debatir la legalidad y la legitimidad de la intervención y del uso de la fuerza, afirmando que el principal componente del principio de “Responsabilidad de Proteger” es la responsabilidad de prevenir, tanto por parte del Estado concernido, como de la comunidad internacional; y abordó, además, la responsabilidad de reconstruir una vez que hubiera cesado la violencia.

Siguiendo los debates y la cooperación entre el Secretario General, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, éste presentó en 2001, su primer informe completo sobre la prevención de conflictos armados (Naciones Unidas, 2001 a). Este informe enfatizaba la distinción introducida por la Comisión Carnegie entre una prevención operacional y otra de tipo estructural. Resaltaba la prevención de conflictos como una de las principales obligaciones de los Estados miembros, contenida dentro de la Carta de las Naciones Unidas, y proponía que la prevención de conflictos fuera uno de los diez principios rectores en la futura reforma de las Naciones Unidas. Se enfatizó la importancia de la apropiación nacional de una estrategia preventiva en el corto y largo plazo, y se incluyó al sector privado como uno de los actores.

También se subrayó la necesidad de una mayor colaboración entre Naciones Unidas, las organizaciones regionales, los gobiernos y la sociedad civil. Asimismo, se destacó la importancia de los enfoques multisectoriales en la prevención de conflictos, especialmente los relacionados con la infancia y el género. El Informe ofreció una

visión pragmática y un marco de referencia para el cambio de una ‘cultura de reacción’ a una ‘cultura de prevención’.

En noviembre de 2001, en su primer gran discurso tras los atentados del 11-S, Kofi Annan declaró la prevención de conflictos como una de las cuatro prioridades del futuro trabajo de la Organización (Naciones Unidas, 2001 c). Años más tarde, el Departamento de Asuntos Políticos (DPA) se ocuparía de asegurar la coordinación entre los departamentos y las agencias de Naciones Unidas con el fin de desarrollar la capacidad operativa y de incorporar la prevención de conflictos en los programas de desarrollo y gobernabilidad (PNUD, 2004).

El PNUD y el Departamento de Asuntos Políticos establecieron desde entonces un programa conjunto sobre prevención de conflictos en siete países de “alta tensión”. El papel de alerta temprana de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) fue consolidado a través de sendas resoluciones del Consejo de Seguridad en 2001 (Naciones Unidas, 2001 b) y de la Asamblea General en 2003 (Naciones Unidas, 2003), que dieron a OCHA un claro mandato de compilación y análisis de datos que permitan prever potenciales crisis humanitarias y reclamar la atención de los organismos de Naciones Unidas, en especial del Consejo de Seguridad.

En el 2006 se intentó elaborar estrategias más integrales para la prevención, a partir del denominado “Marco Interdepartamental de Coordinación sobre Alerta Temprana y Acción Preventiva”. Este equipo reunió a todos los departamentos, programas, fondos y agencias especializadas, junto con el Banco Mundial, para compartir información y análisis, y elaborar las estrategias multidisciplinares que Naciones Unidas llevaría a cabo (Sollemberg, 2008).

Ese mismo año se aprobó la creación de la Comisión para la Consolidación de la Paz, un órgano que había sido propuesto en el informe “Un mundo más seguro: la Responsabilidad que compartimos”, elaborado durante el 2004 por un Grupo de Alto Nivel designado por el Secretario General. El establecimiento de esta Comisión constituyó una de las decisiones institucionales más relevantes en el campo de la prevención de conflictos y la construcción de la paz. Naciones Unidas no poseía hasta ese momento ni la capacidad, ni el mandato para abordar casos concretos de construcción de la paz de manera amplia y a lo largo de todas sus fases, desde la prevención hasta la rehabilitación posbélica.

Aparte de lo sucedido en Naciones Unidas durante estos años, hay que recordar que a lo largo de este periodo, la sociedad civil también ha impulsado en la agenda de las instituciones multilaterales todo un conjunto de nuevos temas como la prevención de conflictos y la construcción de la paz, la seguridad humana, las minas antipersonales o las armas ligeras. Muchas de estas iniciativas comparten el objetivo del fortalecimiento del sistema multilateral y la búsqueda de propuestas concretas que permitan pasar de las palabras a la acción. Solo para mencionar dos iniciativas relevantes de la sociedad civil en esta materia: la creación de un Partenariado Global para la Prevención de los Conflictos Armados (*Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict*, GPPAC), y por otro lado, la creación de un Servicio de Paz de Emergencia de Naciones Unidas para intervenir en situaciones de genocidio (*United Nations Emergency Peace Service*, UNEPS).

Ya en 2007, se afirmó que la prevención de conflictos y la construcción de la paz son aspectos necesarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). A su vez, lograr estos objetivos permitirá abordar algunas de las causas de los conflictos y promover la seguridad humana. Entre las recomendaciones que se plantean destacan:



- Que la sociedad civil desarrolle estrategias compartidas y complementarias entre los diversos grupos que trabajan en la prevención de conflictos y la construcción de la paz.
- Que Naciones Unidas, y en particular la Asamblea General dé prioridad a un programa de acción para la prevención de conflictos.
- Que se fortalezca el papel de Consejo Económico y Social (ECOSOC) en materia de desarrollo y cooperación económica, actuando como nexo entre las tareas normativas y las actuaciones operativas de Naciones Unidas.
- Que se otorgue prioridad a la 'prevención estructural' y de la seguridad humana, así como a la construcción de la paz en las situaciones de posguerra.

Asimismo, el ECOSOC podría interactuar de forma más proactiva con las instituciones financieras internacionales en la elaboración de políticas y en el desarrollo de prácticas orientadas a la prevención, para que éstas superen su enfoque tecnocrático, centrado en los equilibrios macroeconómicos, y sean capaces de tener una visión más amplia de las necesidades políticas y sociales de las sociedades afectadas por conflictos.

Lo importante por ahora es reiterar que la prevención es un concepto teórico relacionado con la predecibilidad (*predictability*). Aquello implica disponer de buena información, lo que a su vez debe permitir realizar los análisis correctos para avisar cuándo un conflicto empieza a situarse en niveles peligrosos (sistema de alerta temprana), y a partir de ahí diseñar estrategias de intervención y respuesta temprana. La prevención es así la primera fase de un proceso que ha de conducir a la intervención sobre el conflicto para transformarlo positivamente. Sin esa visión de mayor alcance, la prevención no tendría sentido.

## Aspectos esenciales de los conflictos socioambientales

El debate sobre los vínculos entre ambiente y conflictos ha sido complejo y enmarañado desde inicios de los años noventas del siglo XX. Es importante resaltar que algunos factores como la transformación del sistema internacional, el cambio de las nociones de seguridad, la incorporación del tema ecológico en la agenda política a nivel global desde la década de los ochenta en adelante, dado a su vez por la crisis ambiental alrededor del mundo, llevó a varios investigadores de distintas disciplinas a abordar los vínculos entre factores ambientales y conflictos.

Sin entrar en la historia y detalles del debate, es importante anotar dos aspectos: por un lado, si las variaciones ambientales como tales son o no condición necesaria o suficiente para el desate de conflictos; y por otro lado, la especificidad de los factores ambientales. Para lo cual nos basaremos en el planteamiento de Thomas Homer-Dixon (1999; 1991).

Sobre el primer aspecto, Homer-Dixon señala que la necesidad de una causa para entender un conflicto socioambiental es un rasgo dicotómico (o se tiene o no), mientras que la suficiencia (que redefine en términos de fortaleza) varía a lo largo de un *continuum*.

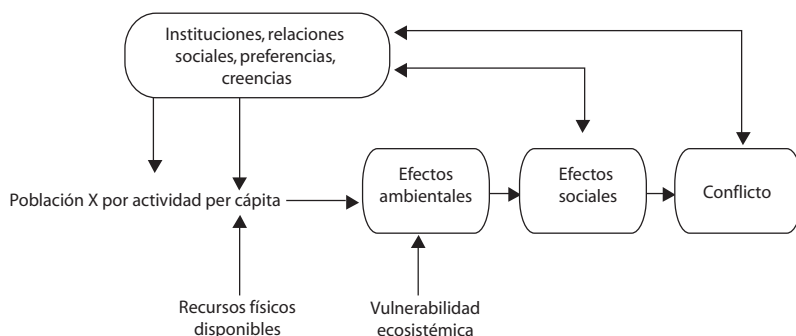
La necesidad es objeto de poco debate cuando la discusión gira en torno a los conflictos en general (nadie sostiene que los factores ambientales sean causa necesaria para el estallido de conflictos). En cambio, el nivel de desacuerdo es mayor respecto de la suficiencia, lo cual indica ya la importancia de los criterios que tienen que ver con la interacción de lo ambiental con otras variables (de tipo social, económico y político). El texto de Homer-Dixon (1999: 71 y ss.) sugiere que a pesar de lo que pudiera intuirse a primera

vista, ni la necesidad, ni la suficiencia son el centro del debate fenoménico. Le da más importancia a los sistemas causales, lo que alude a que las variaciones (generalmente negativas) en el ambiente pueden dar lugar a conflictos solo si van acompañadas de otras causas de corte social.

El autor plantea que el grado de multicausalidad y la evaluación de sus consecuencias para la fortaleza de las causas ambientales, depende de un sinnúmero de variables y de la posición relativa de éstas. La proximidad de las causas ambientales (deforestación, erosión, contaminación del agua, etcétera) a sus consecuencias conflictivas sociales, plantea la existencia de varios pasos o etapas previas en el intermedio entre unas y otras. La degradación del ambiente requiere, para su traducción en conflicto, de una larga cadena de efectos sociales, económicos y políticos. Sin embargo, Homer-Dixon procura atajar la discusión acerca de las implicaciones para el debate de cadenas causales largas, afirmando que no debe presumirse la debilidad de una causa lejana.

La existencia de este sistema multicausal obliga a definir qué tipo de relación se da entre causas. Es decir, optar por la interactividad, o bien por la aditividad, de manera que en un sistema interactivo de causas de un fenómeno conflictivo social o socioambiental determinado, ninguna de ellas es suficiente, pero todas son necesarias.

Las especificidades de los factores ambientales -tales como derrame de crudo, de desechos tóxicos en un cuerpo de agua, de tala indiscriminada de árboles, de pérdida de biodiversidad, etcétera- sobre la causa de los conflictos, lo explica Homer-Dixon afirmando: “la característica clave de muchos sistemas socioambientales es la presencia de ‘efectos umbral’ y ‘comportamiento caótico’ en respuesta a pequeñas perturbaciones” (Homer-Dixon, 1999: 81). Es decir, la existencia de funciones causa-efecto con un alto componente de no linealidad.



Fuente: Homer Dixon, 1999.

A ese aspecto agrega la existencia de factores de exogeneidad o endogeneidad de los problemas ambientales. Por ejemplo, un conflicto en torno al agua, no es sino un conflicto en torno a las políticas o a los modelos de gestión del agua. La degradación ambiental de un bien como el agua puede ser un buen indicador del mal funcionamiento o fracaso de procesos económicos, sociales y políticos, pero tiene un interés menor desde el punto de vista del análisis de conflictos.

Sin embargo, Homer-Dixon señala que la escasez ambiental puede estar detrás de los procesos sociales y, a su vez, verse condicionada por la vulnerabilidad de los ecosistemas (y por tanto, por una variable nada social). Adicionalmente, la irreversibilidad de ciertos procesos de degradación ecológica coloca fuera de la esfera social algunos aspectos de la escasez ambiental. En todo caso, queda claro que para Homer-Dixon no existe un vínculo lineal y directo entre factores ambientales y conflictos (tipo estímulo-respuesta).

Como se puede ver en el esquema, Homer-Dixon identifica cuatro efectos sociales de la degradación ambiental: el decremento de la producción, el desplazamiento de la población, la quiebra o debilitamiento de las instituciones, y relaciones sociales legitimadas, en especial el Estado (Homer-Dixon, 1999: 91). Serán esos efectos sociales los que darán lugar o no al desate de conflictos. De suerte que las causas ambientales pasan a ser causas lejanas.

En ese marco analítico, el concepto de conflicto socioambiental alude básicamente a que ciertas prácticas de uso y explotación de la naturaleza, al degradar los ecosistemas o explotarlos más allá de un cierto límite, puede generar impactos sociales, económicos o culturales, y con ellos conducir a movimientos, modificaciones y/o desarticulación en la estructura de las relaciones entre diversos actores o grupos de interés al interior de las sociedades. (Ortiz-T., 2001: 72).

Los conflictos socioambientales pueden agruparse en tres categorías centrales:

- a) Conflictos por simple escasez, que surgen o se derivan de la limitada o restringida disponibilidad de un determinado bien en la naturaleza, en relación a las necesidades o demandas de grupos de población humana.
- b) Conflictos por identidad de grupo, que pueden surgir al momento en que por efectos de la degradación o privación de un recurso vital (p. ej: agua) la población se ve forzada a desplazarse, lo que atenta contra la integridad cultural o la cohesión social de un grupo.
- c) Conflictos por privación relativa, que se derivan de las limitadas capacidades de la población para aprovechar o producir riqueza, debido a los problemas medioambientales, y como resultado se incrementan las sensaciones de inseguri-

dad, frustración y descontento, por la creciente brecha entre el logro económico-material y el nivel de vida que ellos aspiran o demandan.

La preocupación por los conflictos ambientales en América Latina es de data reciente. Retomando algunas premisas de la Teoría de la Dependencia, algunos autores como Collinson plantean que de uno u otro modo la imposición de un modelo de desarrollo ajeno a América Latina y el Caribe genera situaciones de conflicto que en muchos casos derivan en confrontaciones y hasta costos de vidas humanas (Collinson, 1996).

Orellana y Crespo, por su parte, plantean que al menos en Bolivia los conflictos ambientales son negados o desperfilados debido a una cierta tendencia a primero negociar, luego del fracaso de esta estrategia comprar o cooptar y, finalmente denigrar. Identifican la necesidad de construcción de nuevos paradigmas en un proceso de profundización de la democracia. Al mismo tiempo, dejan de manifiesto la importancia de la cultura en la relación que establecen los actores y en las formas de resolver sus disputas y diferencias.

Mientras que desde Brasil, Padua y Acselrad denotan de manera especial la relación entre deterioro ambiental y comunidades pobres. Bajo el título “Justicia Ambiental y Ciudadanía” presentan diversos casos en que el deterioro ambiental y los conflictos afectan principalmente a quienes no tienen acceso al poder (Padua y Acselrad, 2004). Esta visión es compartida por diversas organizaciones de la región que trabajan sobre el concepto ‘Justicia Ambiental’ e investigan sus situaciones nacionales a fin de proponer mecanismos de intervención para lograr una mayor justicia ambiental en los países.

Por su parte, Sabatini y Sepúlveda manifiestan que los conflictos ambientales pueden ser entre otras cosas una oportunidad

para lograr redistribución económica. Plantean que, en América Latina estamos aún lejos de lograr salidas negociadas a dichos conflictos, prevaleciendo en general una tendencia a las salidas por cooptación, o, caso contrario, alentadas por un fundamentalismo. Todo ello sería, según Sabatini, una muestra de que los actores no son capaces de tener una posición autónoma frente al Estado y los partidos políticos (Sabatini y Sepúlveda, 1997).

El Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, OLCA, con sede en Santiago de Chile, igualmente plantea desde su visión, que los conflictos ambientales ofrecen una excelente oportunidad para lograr mayor protección ambiental. En todos los autores latinoamericanos hay un consenso general en cuanto a la definición de conflictos socioambientales, entendidos como la incompatibilidad de intereses que aflora respecto de evitar o reparar un daño ambiental, lo cual pone en el centro de la discusión la forma de concebir el desarrollo (Padilla y San Martín, 1995).

La mayoría de los citados autores, muestran que frente a un daño ambiental, considerado ‘costo del desarrollo’ por los inversionistas y el Estado, constituye para las frecuentemente afectadas comunidades locales (campesinas y/o indígenas) una forma de ahondar aún más su nivel de exclusión y vulneración de derechos. Por eso, frente a los conflictos socioambientales lo que exigen con mayor recurrencia es respeto a sus derechos reconocidos en el marco jurídico de los países, así como seguridad ambiental.

De igual manera, el grueso de los autores latinoamericanos, señalan que el elemento que posibilita la construcción del conflicto y su manifestación, se basa en las capacidades organizativas -principalmente de las comunidades afectadas-, el reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos, y una creciente conciencia ambiental.

El origen de los conflictos socioambientales radica principalmente en que frente a los modelos de desarrollo imperantes en la mayoría de países de la región -de carácter extractivo, o modelos primario exportadores-, el medio ambiente en general, y los espacios de vida de muchas comunidades locales -con frecuencia ecosistemas frágiles como los páramos, las selvas, los bosques de manglar, etc.- no están debidamente protegidos ni garantizados en su integridad.

Los conflictos que se asocian a tales procesos son un fenómeno que posibilita develar y conocer el enfoque y el grado de eficacia de la gestión pública ambiental, sea a nivel nacional o a nivel regional. Los conflictos, de una u otra manera, son una instancia que posibilita revelar una serie de consideraciones y contradicciones propias de la política pública en nuestros países, sin los cuales quedarían en el desconocimiento público, y fuera de las agendas de debate y preocupación.

Dada la enorme asimetría que con frecuencia se observan en los conflictos socioambientales de la región, los/as autores/as latinoamericanos coinciden en que tales conflictos latentes deben ser convertidos en conflictos manifiestos, como una oportunidad de poner en movimiento procesos sociales impulsores de cambio, que de otro modo no podrían manifestarse, como lo demuestra la larga experiencia vivida en la Amazonía ecuatoriana con la demanda judicial de los pobladores locales afectados por las malas prácticas de explotación de crudo de la petrolera transnacional Chevron Texaco desde el año 1993 hasta la actualidad.

### **Estrategia metodológica para el diagnóstico de casos específicos**

Un marco preventivo de conflictos socioambientales nunca debe ser confundido con el afianzamiento de posiciones conserva-



doras, o sinónimo de estabilidad o mantenimiento del *status quo*, más aún, considerando las profundas asimetrías, inequidades y exclusiones que caracterizan a sociedades como la ecuatoriana. Por el contrario, una auténtica política de prevención de conflictos deberá observar atenta y cuidadosamente el marco de derechos individuales y colectivos que reconoce y obliga la propia Constitución.

La prevención, en un contexto como el ecuatoriano, deberá ser entendida como un instrumento que facilita cambios y transformaciones, que asegura y amplía los grados y los niveles de participación de la sociedad civil en la definición, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. De ahí la importancia de los análisis y diagnósticos de conflictos socioambientales, que enmarcados en perspectiva preventiva, deben servir para visualizar el desorden imperante, las debilidades institucionales, la vulneración de los derechos individuales y colectivos; para balancear la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil; para ejercer su responsabilidad ciudadana de reclamar y exigir respeto a sus derechos, o rendición de cuentas a las autoridades públicas. El diagnóstico para la prevención nunca deberá entenderse desde una perspectiva reaccionaria o conservadora del *status quo* o de los intereses creados.

Adicionalmente, la aproximación a la prevención de conflictos deberá ser intercultural, basada en la participación, el diálogo y la visualización de las más variadas perspectivas.

Lo importante para una tarea de diagnóstico de conflictos es estar conscientes de que hay dos maneras de levantar información: desde afuera y desde adentro. En el primer caso, el enfoque implica un uso de fuentes de información primarias (documentos válidos y originales, que expresan o recogen posiciones, demandas, manifiestos de los principales actores o grupos de interés involucrados), pero sobre

todo, fuentes de información secundarias (informes, estudios, evaluaciones, reportes técnicos, etcétera) asociadas a las zonas de estudio. Pero también se puede recoger fuentes de información terciaria (crónicas o reportajes o notas de prensa, junto con entrevistas editadas, publicadas o difundidas a través de medios de comunicación).

En el segundo caso, el enfoque en cambio deriva en un proceso de acercamiento con la(s) comunidad(es), organizaciones locales, autoridades locales, iglesias, ONG, etcétera. La creación de condiciones mínimas de confianza, basadas en la transparencia y el acuerdo para desarrollar las actividades de diagnóstico, donde es importante y fundamental identificar y consolidar la relación con un conjunto de interlocutores, para saber y definir de manera compartida cuál sería la entidad más recomendable, desde el punto de vista de convocatoria, para un proceso de diagnóstico participativo. El rol de la Secretaría de Pueblos y Participación Ciudadana (SPPC) en ese marco, puede derivar en la facilitación plena del proceso, con soporte técnico-metodológico, apoyo a las tareas de facilitación y diálogo, y la responsabilidad, de representar al Estado, en tanto provee información y responde a preguntas y aclaraciones, que las poblaciones y organizaciones tienen derecho a conocer.

Una tercera posibilidad es que las estrategias de diagnóstico sean combinadas, pero para ello deberán estar claros desde los objetivos del diagnóstico hasta las disponibilidades de carácter logístico y económico.

## Bibliografía

ALTHUSSER, Louis

1978 La Revolución Teórica de Marx, México D.F.: Siglo XXI.

ANAYA, James; Richard Lillich *et al.*

2006 International Human Rights: Problems of Law, Policy and Practice, 4a ed., Riverwoods-Illinois, Aspen Publishers.

ANDERSON, Perry

1979 Consideraciones sobre el Marxismo Occidental, Madrid: Siglo XXI.

ANDERSONS, Mary B.

1999 Do No Harm: How Aid can Support Peace or War, Boulder, Lynne & Rienner.

ANNAN, Kofi

1999 Prevención de la Guerra y los Desastres: Un Desafío Mundial que va en Aumento (Memoria anual sobre la labor de la organización), Nueva York: Naciones Unidas.

ARENDT, Hannah

1969 On Violence, San Diego: Harvest Book/Harcourt Brace.

BARRETT, Michele

2003 “Ideología, Política, Hegemonía: De Gramsci a Laclau y Mouffe”, en: \_i\_ek, Slavoj, Ideología: Un Mapa de la Cuestión, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

BENÍTEZ, Milton

1986 Proletariado y Revolución en Marx. Contribución al Estudio del Marxismo, Quito: Tercer Mundo.

BOBBIO, Norberto; Matteucci Nicola y Gianfranco Pasquino

1991 Diccionario de Política, México D.F.: Siglo XXI.

BOULDING, Kenneth

1973 Economic Issues in International Conflict, Nueva York: Kiklos Vi.

BROWN, Michael E.

1996 The International Dimension of Internal Conflict, Cambridge: MIT Press-CSIA.

BUSH, Kenneth

- 1998 A Measure of Peace: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of Development Projects in Conflicts Zones, Ottawa, IDRC.

CARNEGIE Comission

- 1997 Carnegie Comission on Preventing Deadly Conflict, 17/07/1997.

CHOMSKY, Noam

- 2004 Hegemonía o Supervivencia. El Dominio Mundial de EE.UU., Bogotá: Norma.

COLLINSON, Helen

- 1996 Green Guerrillas. Environemtnal Conflicts and Initiatives Latin America and the Caribbean, Londres: Monthly Review Press.

COSER, Lewis A.

- 1956 The Functions of Social Conflict, Nueva York: Free Press.

COSER, Lewis A.

- 1970 Nuevos Aportes a la Teoría del Conflicto Social, Buenos Aires: Amorrortu.

CUEVA, Agustín

- 1988 La Teoría Marxista: Categorías de Base y Problemas Actuales, Quito: Planeta.

DE SOUSA, Santos Boaventura

- 2001 “El Estado y el Derecho en la Transición Posmoderna: Por un Nuevo Sentido Común sobre el Poder y el Derecho”, en Courtis, Christian (comp.), Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica del Derecho, Buenos Aires: Eudeba.

DÍAZ POLANCO, Héctor

- 2006 Elogio de la Diversidad. Globalización, Multiculturalismo y Etnofagia, México D.F.: Siglo XXI.

DUSSEL, Enrique

- 1990 El Último Marx (1863-1882) y la Liberación Latinoamericana, México D.F.: Iztapalapa/Siglo XXI.

DUSSEL, Enrique

- 1998 La Producción Teórica de Marx. Un comentario a los Grundrisse, 3ª. ed., México D.F.: Siglo XXI.

- ERIKSSON, Mikael; Sollenberg, Margareta y Wallensteen, Peter  
 2003 Patterns, of Major Armed Conflicts 1990-2002, Oxford: SIPRI Yearbook/ Oxford University Press.
- ESGUERRA ROA, Carolina  
 2006 El Individualismo no utilitarista de Robert Nozick, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- ESPINOSA, Roque  
 2008 Las Fronteras con Colombia, Quito: Corporación Editora Nacional/Universidad Andina Simón Bolívar.
- FISAS ARMENGOL, Vicenc  
 1987 Introducción al Estudio de la Paz y de los Conflictos, Barcelona: Lerna.
- FISAS ARMENGOL, Vicenc  
 2002 Cultura de Paz y Gestión de Conflictos, Barcelona: UNESCO/ICARIA.
- FOUCAULT, Michel  
 1995 La Verdad y las Formas Jurídicas, Barcelona: Gedisa.
- FOUCAULT, Michel  
 2006 Seguridad, Territorio y Población, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- GALTUNG, Johan  
 1985 “Violencia, Paz e Investigación sobre la Paz”, en: Galtung, Johan (editor), Sobre la Paz, Barcelona: Fontamara.
- GALTUNG, Johan  
 1996 Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization, Oslo, International Peace Research Institute.
- GALTUNG, Johan  
 2003 Paz por Medios Pacíficos: Paz y Conflicto, Desarrollo y Civilización, Bilbao: Bakeaz/Gernika Gogoratuz.
- GIDDENS, Anthony  
 1998 “El Estructuralismo, el Post-estructuralismo y la producción de la Cultura”, en Giddens, Anthony, *et al.*, La Teoría Social Hoy, Madrid: Editorial Alianza.
- GIDDENS, Anthony  
 2006 La Constitución de la Sociedad: Bases de la Teoría de la Estructuración, Buenos Aires: Amorrortu.

GRAMSCI, Antonio

- 1972 Maquiavelo y Lenin: Notas para una Teoría Política Marxista, México: Editorial Diógenes.

GRAMSCI, Antonio

- 1999 Antología, 14ª. ed., México D.F.: Siglo XXI.

HABERMAS, Jürgen

- 1997 Teoría de la Acción Comunicativa: Complementos y Estudios Previos, Madrid: Cátedra.

HABERMAS, Jürgen

- 1999 La Inclusión del Otro. Estudios de Teoría Política, Barcelona: Paidós.

HOBSBAWM, Eric

- 1978 Revolucionarios. Ensayos Contemporáneos, Barcelona: Ariel.

HOLSTI, Kalevi J.

- 1996 State, War and the State of War, Cambridge: Cambridge University Press.

HOMER-DIXON, Thomas

- 1991 "On the Threshold. Environment Changes as Causes of Acute Conflict", en International Security, Vol. 16, N° 2, Cambridge: MIT Press.

HOMER-DIXON, Thomas

- 1999 Environment, Scarcity and Violence, Princeton: Princeton University Press.

KEOHANE, Robert O.

- 2002 Power and Interdependence in a Partially Globalized World, Nueva York: Routledge.

LEDERACH, John Paul

- 1997 Un Marco Englobador de la Transformación de Conflictos Sociales Crónicos, Documento de Trabajo No. 2, San Sebastián, Centro de Investigación por la Paz Gernika Gogoratz.

MARX, Karl

- 1955 Introducción a la Crítica de la Filosofía del Derecho, Buenos Aires: Claridad.

MERTON, Robert

- 1992 Teoría y Estructura Sociales, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

MILIBAN, Ralph

1991 El Estado en la Sociedad Capitalista, México D.F.: Siglo XXI.

MITCHELL, Christopher

1981 "The Structure of International Conflict (London; Macmillan/  
New York: St Martins Press.

MITCHELL, Christopher with M.H.Banks

1996 "The Resolution of Conflict; A Handbook of the Problem  
Solving Approach", London: Frances Pinter.

MÜNKLER, Herfried

2005 Viejas y Nuevas Guerras. Asimetría y Privatización de la  
Violencia, Madrid: Siglo XXI/Goethe Institut Inter Naciones.

Naciones Unidas

1992 Un Programa de Paz. Memoria Anual del Secretario General  
sobre la Labor de la Organización. (A47/277, S24/111).

Naciones Unidas

1994 Desarrollo y Cooperación Económica Internacional. Un  
Programa de Desarrollo. Informe del Secretario General.  
(A48/935).

Naciones Unidas

1995 Suplemento de 'Un Programa de Paz'. Documento de Posición  
del Secretario General Presentado con Ocasión del Cincuen-  
tenario de las Naciones Unidas, (A/50/60).

Naciones Unidas

2000a Informe sobre Operaciones de Paz (Preparado por Lakdar  
Brahimi), (A/55/305/S7200/809).

Naciones Unidas

2000b Resolución de la Asamblea General, 08/09/2000, (A/RES/55/2).

Naciones Unidas - Consejo de Seguridad

2001a Prevención de los Conflictos Armados. Informe del Secretario  
General presentado a la Asamblea General, 07/06/2001.  
(A/55/985-S/2001/574).

Naciones Unidas - Consejo de Seguridad

2001b Prevención de Conflictos Armados. Resolución del Consejo de  
Seguridad, 30/08/2001. (S/RES/1366/2001).

Naciones Unidas

- 2001c 44va Sesión Plenaria de la Asamblea General, 10/11/2001. (A/56/PV.44).

Naciones Unidas/Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados

- 2001d) La Responsabilidad de Proteger, diciembre 2001.

Naciones Unidas

- 2003 Prevención de Conflictos Armados. Resolución de la Asamblea General, 18/07/2003. (A/RES/57/337).

NOZICK, Robert

- 1995 La Naturaleza de la Racionalidad, Barcelona: Paidós.

ORELLANA, René y Carlos Cresp

- 1999 Conflictos Ambientales. Dos Casos: Agua y Territorio, Barcelona: CERES.

ORTIZ-T., Pablo

- 2001 Guía Metodológica para la Gestión Participativa de Conflictos Socioambientales. Parte 2 Manual de Campo, Quito: Programa FTTP- FAO/Comunidec-Abya-Yala.

ORTIZ-T., Pablo, *et al.*

- 2010 ¿Podemos Ser Autónomos? Pueblos Indígenas y Estado en América Latina, Quito, Rights and Resources/Intercooperation.

PADILLA, César y San Martín

- 1995 Conflictos Ambientales: Una Oportunidad para la Democracia, Santiago de Chile, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales/Instituto de Ecología Política.

PÁDUA, Herculano y Acselard, Henry

- 2004 Justiça Ambiental e Cidadania, Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

PARSONS, Talcott

- 1999 El Sistema Social, Madrid: Alianza.

PNUD

- 2004 Informe sobre el Desarrollo Humano 2004. La Libertad Cultural en el Mundo Diverso de Hoy, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (Cf. [hdr.undp.org/es/](http://hdr.undp.org/es/)).



PORTELLI, Hugues

1990 Gramsci y el Bloque Histórico, 16ª. ed., México D.F.: Siglo XXI.

POULANTZAS, Nikos

1973 “Clases sociales y alianzas por el poder”, Bilbao, Zero.

RAWLS, John

1995 Teoría de la Justicia, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

ROSENAU, James

1990 Turbulence in World Politics: a Theory of Change and Continuity, New Jersey, Princeton University Press.

RUPERT, Mark

1993 “Alienation, Capitalism and the Inter-State System: Toward a Marxian/Gramscian Critique”, en Gill, Stephen (edit.), Gramsci, Historical Materialism and International Relations, Cambridge: Cambridge University Press.

SABATINI, Francisco y Claudia Sepúlveda

1997 Conflictos Ambientales. Entre la Globalización y la Sociedad Civil, Santiago de Chile, CIPMA.

SEN, Amartya

1995 Nuevo Examen de la Desigualdad, Madrid: Alianza Editorial.

SEN, Amartya

2002 “Rationality and Freedom”, Cambridge and London, Harvard University Press.

SIMMEL, George

2000 “El conflicto de la cultura moderna”, en: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas REIS*, nº 89, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas CEIS.

SCKOCPOL, Theda

1984 Los Estados y las Revoluciones Sociales. Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China, México: Fondo de Cultura Económica.

SOLLENBERG, Margareta

2008 “From Bullets to Ballots: Using the People as Arbitrators to Settle Civil Wars”, en Öberg, Magnus y Kaare Strøm (eds.), Governance, Resources and Civil Conflict. Oxford, Routledge.

SCHROTTSHAMMER, Eva y Uwe Kievelitz

- 2006 "Decentralization and Conflicts. A Guideline. Division Governance and Democracy. Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.

TOURAINÉ, Alain

- 1987 "Los Movimientos Sociales: ¿Objeto Particular o Problema Central del Análisis Sociológico?", en Touraine, Alain, El Retorno del Actor, Buenos Aires: Endeba.

VÁSQUEZ, John A.

- 1998 The Power of Power Politics: From Classical Realism to Neotraditionalism, Cambridge, Cambridge University Press.

VINYAMATA, Eduard

- 2007 Conflictología. Curso de Resolución de Conflictos, Barcelona: Ariel.

WALLENSTEEN, Peter

- 2007 Understanding Conflict Resolution. War, Peace and Global System, 2a. ed., Londres, Sage Publications.

WOLIN, Sheldon S.

- 2001 Política y perspectiva: continuidad y cambio en el pensamiento político occidental, Buenos Aires: Amorrortu.



# II

---

La práctica metodológica.  
Hacia un sistema de alerta  
y acción temprana frente  
a eventuales CSA

*Coralia Zárate Díaz*



## Resumen

El presente documento tiene el propósito de poner a consideración algunos criterios, pautas y herramientas metodológicas básicas en la implementación de un Sistema de Alerta Temprana (SAT), en la prevención de conflictos socioambientales. Para ello, partimos de una breve revisión del proceso de evolución que han experimentado los SAT tanto en su enfoque como en su aplicación. Luego recogemos algunos principios y consideraciones de contexto que a nuestro criterio deben guiar la implementación de este mecanismo. No se trata de un modelo acabado, sino del desarrollo de un conjunto de criterios y pasos metodológicos que de manera secuencial y articulada, conectan el Sistema de Alerta Temprana con la Respuesta Temprana.

## Palabras clave

Alerta temprana, respuesta temprana, prevención de conflictos, seguridad humana, principios, pasos metodológicos y herramientas.

## Introducción

El Sistema de Alerta Temprana (SAT) como mecanismo central en la prevención de conflictos empezó a cobrar importancia en América Latina recién mediados de los noventa. Los antecedentes de violencia y conflicto armado de algunos países de Centroamérica y de la Región Andina, la amenaza de conflictos socioambientales que podrían derivar en conflictos violentos o conflictos armados, y la necesidad de la construcción una cultura de paz<sup>7</sup> para fortalecer las frágiles democracias, han sido algunas de las preocupaciones que han motivado a varios países de la región, entre estos: Venezuela,

Colombia, Bolivia, Perú y recientemente, Ecuador, ha emprender un proceso de implementación del Sistema de Alerta Temprana - Respuesta Temprana para la prevención de conflictos.

En el caso ecuatoriano, la implementación del Sistema de Alerta Temprana responde a una iniciativa desde el Estado para prevenir y/o evitar la escalada de conflictos socioambientales, ligados principalmente a los proyectos extractivos y energéticos, considerados estratégicos y de prioridad nacional. La entidad encargada del proceso de implementación es la Subsecretaría de Diálogo Social, dependencia de la Subsecretaría de Participación Social y Movimientos Sociales. El proceso está en una fase inicial por lo que es posible tener solo una primera impresión de la experiencia.

Como en la mayoría de los casos, la implantación de un SAT no se da de la noche a la mañana, es un proceso que puede llevar varios años, debido a varios factores, entre estos: la existencia de toda una arquitectura institucional establecida, que muchas veces, no es compatible con los propósitos del SAT, y el requerimiento una buena inversión en recursos humanos y técnicos.

Aunque cada uno de los países mencionados anteriormente sigue su propia ruta metodológica, los SAT en general, tienen como punto de partida una serie de principios, criterios básicos y experiencias que deben ser tomadas en cuenta al momento de su implementación.

En este orden de ideas, el presente artículo tiene el propósito hacer una breve revisión del origen y proceso de evolución que han experimentado los SAT como instrumentos centrales orientados a la prevención de conflictos socioambientales, así como hacer una revisión de los principios que deben enmarcar su desarrollo. Y basándonos en las experiencias y recomendaciones de un conjunto de auto-

res y expertos, proponer algunos criterios y herramientas metodológicas que permitan encauzar mejor su implementación.

## Antecedentes

Los primeros Sistemas de Alerta Temprana se originaron en los años cincuenta, y estaban orientados a detectar y prevenir desastres naturales (terremotos, sequías, inundaciones, etc.), así como a la obtención de la inteligencia militar para prevenir ataques nucleares, y más adelante se los empleó para pronosticar crisis por causas políticas. (Matveeva 2006:11).

Durante década del setenta, la cooperación internacional empezó a trabajar la idea de ‘alerta temprana’ para orientarla a la prevención de desastres humanitarios, movimientos de refugiados, hambrunas, y para mejorar las estrategias de seguridad alimentaria. En la actualidad el concepto de alerta temprana se utiliza en una serie de ámbitos, desde la prevención de desastres naturales hasta la prevención de conflictos.

En este último ámbito, los SAT han evolucionado considerablemente hasta convertirse en toda una subdisciplina dentro de los Estudios de Paz y Conflicto, abarcando una diversidad de modelos teóricos y metodológicos, desde los que buscan atender los conflictos armados a escala internacional, hasta los que pretenden actuar a nivel comunitario en la prevención de la conflictividad social y doméstica. (Ortiz y Álvarez, 2007: 60).

En los países de la región, muchos de estos conflictos responden a situaciones de inestabilidad política interna y a reiterados problemas de gobernabilidad, especialmente en un contexto de fragilidad de las democracias latinoamericanas, del impacto de la globalización y de los programas de ajuste estructural, que caracterizó la



década del noventa. A todo esto se suma el modelo económico extractivo prevalente, y los altos costos sociales y ambientales que este ha generado, principalmente, en los países andino amazónicos.

Como señala Rojas Aravena, “en el caso latinoamericano, las vulnerabilidades principales provienen de la crisis de gobernabilidad que afecta a la región, la cual dificulta la promoción de la seguridad humana y, por el contrario, establece oportunidades para una alta inseguridad que se traduce en temor frente a la violencia y temor frente a las amplias necesidades insatisfechas” (Rojas, 2004: 9).

No obstante, los SAT entre mediados de los años setentas y ochentas abordaron una serie de temáticas vinculadas a las crisis humanitarias, los enfoques, conceptos y su metodología han seguido un proceso de evolución paralelo al concepto de seguridad humana. En un principio montar inteligencia y desarrollar un Sistema de Alerta temprana para la prevención de Conflictos, era casi lo mismo, y aun en la actualidad, algunos expertos sostienen que existe una línea muy delgada entre inteligencia y alerta temprana.

Sin embargo, existe una distinción fundamental entre ambos. Un sistema de inteligencia obedece a propósitos distintos como son: la seguridad de Estado, la defensa de la soberanía, y en algunos casos asegurar el mandato de un régimen o gobierno mientras que un SAT está enfocado principalmente hacia la ‘seguridad humana’.

El concepto de seguridad humana es un concepto amplio que muestra las vulnerabilidades del ser humano, así como sus potencialidades. Puede ser analizada y percibida desde diversas variables. “La seguridad humana implica un entrelazamiento de cinco dimensiones: ecológica, económica, social, política y cultural”.<sup>8</sup> (Nef, 2001: 60). El entrelazamiento entre estas dimensiones está centrado en la ‘dignidad humana’ y los ‘derechos humanos’.

De este modo, los SAT, tienen como enfoque central la seguridad humana, siendo su propósito la identificación temprana de factores del riesgo de conflicto y la recomendación de acciones que disminuyan más allá de sus expresiones sintomáticas, las causas y circunstancias de inseguridad y de vulnerabilidad de los derechos humanos.<sup>9</sup>

Otro aspecto importante a destacar es la incorporación del enfoque de género en la implementación de los SAT. Desde esta perspectiva, la conflictividad social, económica y/o socioambiental, afecta en mayor medida a la población femenina pobre, por lo que la normativa internacional recomienda la incorporación de indicadores de género en los SAT. Algunos países como Guatemala y Colombia lo vienen haciendo con el apoyo del programa UNIFEM.

Por último, cobra vital importancia el enfoque de la participación de la sociedad civil, mediante la implementación de modelos más dialógicos donde los actores locales no son solamente observadores silenciosos en el proceso de toma de decisiones, sino que se convierten en sujetos empoderados que además de aportar información, están relacionados a los procesos de análisis de su propia realidad e incluso pueden participar de sus propias discusiones sobre la elaboración de política pública (Ortiz y Álvarez: 61).

Como podemos ver, hay gran variedad de enfoques y sistemas de alerta temprana, es decir, no existe un único ‘método correcto’ en el campo de la alerta temprana y de la respuesta temprana; por el contrario, una diversidad de prácticas hace que la disciplina sea variada y específica para cada contexto.

## **Principios en los que se enmarcan los SAT**

Si bien los Sistemas de Alerta Temprana y Respuesta Temprana, tienen una gran variedad de prácticas y metodologías, existen

un conjunto de principios rectores que deben guiar su implementación y desarrollo:

1. Respeto a la dignidad. La dignidad de los seres humanos debe prevalecer sobre cualquier otra consideración relacionada a la prevención de hechos violentos.
2. Protección. En este mismo sentido, la participación del los Sistemas de Alerta Temprana no debe generar riesgos adicionales para las personas o comunidades involucradas.
3. Precaución. En caso de dudas sobre un riesgo potencial o sobre las consecuencias ambientales negativas de una acción o proyecto, las autoridades del Estado deben ser advertidas sin esperar que existan evidencias científicas del daño potencial. La población local no puede esperar que existan evidencias científicas, sin que antes el Estado tome medidas que precautelen la seguridad humana y la naturaleza de un daño potencial.
4. Celeridad. La oportunidad de la información proporcionada por los SAT, debe buscar que se garantice por parte de las autoridades o tomadores de decisión, una respuesta a tiempo, a fin de evitar manifestaciones violentas en un conflicto.
5. Respeto por el orden constitucional y jurídico. Todo SAT debe ejecutar su gestión en el marco de las competencias legales y constitucionales que amparan los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos, buscando que por parte de las instituciones involucradas en el proceso de prevención, se dé una respuesta que persiga los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia.

## **Consideraciones previas**

Antes del desarrollo de un SAT es importante seguir un ‘protocolo’ que respete el contexto jurídico del país en el que se imple-

menta, así como los principios y los mandatos internacionales. En tal sentido, para el caso ecuatoriano, creemos que es necesario tener en cuenta algunas consideraciones previas a la implementación de un Sistema de Alerta Temprana, frente a eventuales conflictos socioambientales, las que precisamos a continuación:

- En principio, es importante no considerar a la alerta y a la respuesta como acciones separadas, sino como dos caras de la misma moneda. Mientras la respuesta temprana es el objetivo, la alerta temprana es una herramienta para alcanzarlo. Por lo tanto, el valor de la alerta temprana radica en la capacidad de respuesta.
- El Sistema Alerta Temprana y Respuesta Temprana debe ser entendido como un instrumento orientado a garantizar el Buen Vivir o Sumak Kausay, mediante acciones y políticas integradas para asegurar la convivencia pacífica de los ciudadanos y promover una cultura de paz, previniendo formas de violencia y discriminación.<sup>10</sup>
- El éxito de un Sistema de Alerta Temprana depende sobre todo del juicio y perspectiva de las autoridades políticas, por lo tanto cobra vital importancia que estas autoridades vean al SAT como una herramienta para el compromiso de garantizar la seguridad de los ciudadanos y ciudadanas, y fomentar una cultura de paz.
- En el Ecuador el neo constitucionalismo plantea un nuevo paradigma de Estado de Derechos, al reconocer junto a los derechos de los ciudadanos, los derechos de la naturaleza, configurando un nuevo escenario para el quehacer estatal, donde se ratifica la responsabilidad del Estado para garantizar los derechos de las personas y los de la naturaleza. En tal sentido, la prevención de conflictos debe tener como punto de partida el ordenamiento jurídico constitucional, para ins-

trumentalizar el Sistema de Alerta Temprana, en función de garantizar el respeto a los derechos individuales y colectivos.

- La aplicación del SAT tiene como propósito principal la seguridad humana. La seguridad humana, hace referencia a “un conjunto de condiciones e intervenciones que el Estado tiene la responsabilidad de generar en forma mancomunada, reemplazando estrategias militares por la construcción de una sociedad segura, equitativa y justa.” (Grijalva, 2009: 15). La seguridad humana involucra diversos aspectos de la vida de los individuos, de los pueblos y de las comunidades, que requieren niveles de protección en distintos ámbitos: económico, social, ambiental, cultural, político y jurídico.
- Una condición previa a la aplicación del SAT, es la implementación práctica y efectiva de la consulta previa libre e informada, sobre los planes y programas de prospección, explotación y comercialización de los recursos naturales renovables y no renovables.
- Para el desarrollo del SAT se debe contar con un mandato exclusivo, principalmente cuando las probabilidades de conflicto son altas, y su alcance y magnitud también. Es decir, una especie de acuerdo interinstitucional que viabilice la respuesta temprana.
- En el nivel local, la emisión de ordenanzas, la promoción de mecanismos de participación social en las diferentes fases de la actividad o proyecto, y el control y monitoreo oportuno de los Estudios de Impacto Ambiental y Planes de Manejo, serán también claves para prevenir conflictos y transformar democrática y participativamente aquellos que ya existen (Cabrera, 2008: 23).

## Aspectos conceptuales y metodológicos

Un Sistema de Alerta Temprana es un instrumento de prevención de conflictos basado en la aplicación sistemática de procedimientos estandarizados de recogida, análisis y procesamiento de datos relativos a situaciones potencialmente violentas, destinado a alertar a los centros de decisión política para la adopción a tiempo, de medidas con las que evitar el estallido del conflicto, o bien su extensión o intensificación (Pérez, 2001: 541).

De acuerdo a Anna Matveeva (2006:14) un Sistema de Alerta Temprana se refiere a cualquier iniciativa que se centre en la recolección sistemática de datos, análisis y/o formulación de recomendaciones, incluyendo la evaluación de los riesgos y el intercambio de información. El término Respuesta Temprana se refiere a cualquier iniciativa que se lleve a cabo en las etapas latentes de un conflicto potencial, con el objetivo de reducir sus efectos, resolverlos o transformarlos.

Originalmente, los Sistemas de Alerta Temprana se basaban en el análisis y el procesamiento de información procedente de fuentes abiertas, como informes periodísticos y datos estadísticos de fácil acceso. Estos métodos, sin embargo, resultaron ser inadecuados para las complejidades de los conflictos y situaciones locales remotas de las cuales existía poca información pública (Matveeva, 2006: 11).

En forma simultánea, surgió la necesidad de conectar a la alerta temprana con las medidas de respuesta y las recomendaciones específicas para los grupos objetivo. Durante la década del noventa, las organizaciones profesionales tanto nacionales como internacionales mostraron más interés en obtener información y un análisis de alerta temprana que sirviera de base para su programa. Tales ideas dieron lugar al surgimiento de varios Sistemas de Alerta

Temprana alrededor del mundo. Algunos de ellos con la capacidad para la respuesta temprana, otros con la misión de proporcionar análisis y recomendaciones para otros actores (Matveeva, 2006:11).

Los Sistemas de Alerta Temprana de primera generación, se caracterizaban por tener la base de todo el mecanismo (incluyendo el monitoreo de conflictos) fuera de la región o localidad del conflicto. La segunda generación corrigió este enfoque colocando el mecanismo de monitoreo en zonas de conflicto, es decir, haciendo que los observadores de campo obtengan información primaria de los acontecimientos. Sin embargo, se siguió conduciendo el análisis fuera de la región del conflicto. Los sistemas de alerta temprana de tercera generación se sitúan en su totalidad en las regiones y combinan la alerta temprana con la respuesta temprana como procesos simultáneos (Matveeva, 2006: 12).

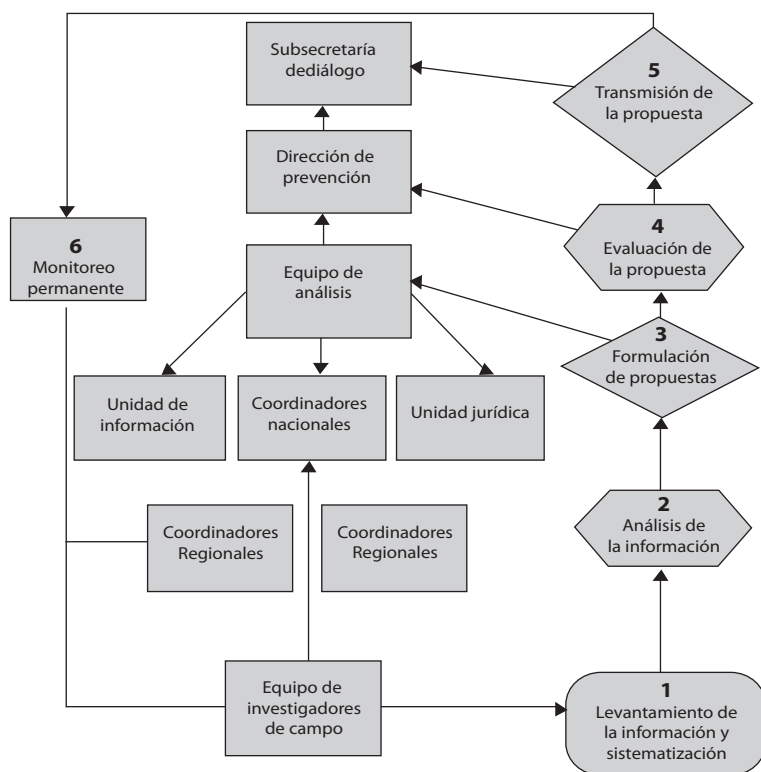
Por otro lado, los SAT se pueden clasificar de acuerdo al tipo de metodología que se aplica. Según Davis existen tres modalidades principales: el interpretativo, el analítico y el estadístico. El interpretativo es el que se basa en los reportes de situación y tiene un carácter más cualitativo. El analítico intenta integrar datos estadísticos, en modelos teóricos con el objeto de anticipar hechos futuros. Por último, el estadístico se basa en el uso de datos seriados, usualmente de carácter diacrónico, sobre algunos indicadores de conflictividad (Davis, 2000: 3).

Como podemos ver, existe una variedad de enfoques teóricos y prácticos para el desarrollo de la alerta y la respuesta temprana; enfoques cualitativos y cuantitativos, cada uno con sus ventajas y desventajas. Todos estos modelos se han aplicado con mayor o menor éxito en algunos países de Europa, África y Latinoamérica.

## Pasos operativos para el desarrollo del SAT en la prevención de conflictos socioambientales<sup>11</sup>

En esta sección desarrollamos de manera sintética, algunos pasos y herramientas metodológicas, que recogen los criterios y experiencias exitosas con la respuesta temprana, bajo una secuencia lógica organizada en seis pasos que detallamos a continuación (ver Diagrama).

Flujograma del sistema de alerta temprana





1. Levantamiento de la información.
2. Análisis de los datos y de probabilidad de conflicto (identificación de situaciones posibles).
3. Formulación de propuestas de acción.
4. Transmisión de las recomendaciones.
5. Evaluación de la respuesta temprana.
6. Monitoreo periódico.

## **Paso 1. Levantamiento de información**

Para el levantamiento de la información, se sugiere partir de un modelo de riesgo o modelo estructural, que tiene como objetivo identificar las condiciones y los contextos estructurales bajo los cuales el conflicto puede estallar, poniendo mayor atención a las conexiones entre distintas variables o fenómenos del conflicto. De una lista predefinida de variables e indicadores (cualitativos y cuantitativos), los modelos revisan las relaciones causales entre éstos y la posibilidad de que un conflicto exista.

Partimos de la hipótesis de que los conflictos socioambientales pueden explicarse por medio de las condiciones económicas, sociales, culturales y ambientales, por lo tanto el análisis de dichos indicadores pueden proporcionar una base para la ‘predicción’. Sin embargo, no hay que perder de vista también otros indicadores de tipo político e ideológico.

### *¿Cuánta información se debe recabar?*

El método práctico sostiene que cuantas menos categorías cubra la información, más operativo puede ser el resultado de la alerta temprana. Por esta razón se ha elegido una lista de indicadores que pueden tener una conexión directa e indirecta con el poten-

cial conflicto. Para un manejo sistemático de los datos, los indicadores se han organizado en un conjunto de matrices que permitirán sistematizar, operativizar y analizar gradualmente la información recogida.

### *¿En qué momento se debe recabar la información?*

Hay dos momentos:

#### *a. La información de base*

En principio todo sistema de alerta temprana debe partir de la implementación de una base de datos, la cual se irá actualizando periódicamente, principalmente en los siguientes momentos:

- Antes de la implementación de cualquier proyecto de naturaleza extractiva, o que implique el uso o afectación de los recursos naturales.
- Antes de emitir una disposición legal orientada a regular el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos.
- Antes de establecer políticas públicas que impliquen cambios en las condiciones sociales, ambientales de las poblaciones locales.

#### *b. La información de seguimiento*

El levantamiento de información basada en un número más reducido de indicadores sensibles se debe realizar de manera periódica (mensual, trimestral), según las condiciones de riesgo que puedan existir, y durante las distintas fases de la implementación de un proyecto, como parte del seguimiento y monitoreo.

### *¿Qué tipos de indicadores se deben considerar?*

Se deben considerar tres tipos de indicadores:

- a. Indicadores de contexto o estructurales: Son todos aquellos que sirven para tener una buena base de datos y que permiten establecer índices agregados de bienestar, cuya evolución puede ser vinculada a la emergencia de un conflicto identificando -si lo hubiere-, o a problemas de tipo social, económico, político o territorial. El predominio de cualquiera de éstos puede generar impactos directos o indirectos de distinta magnitud, siendo a su vez causal del potencial conflicto. Estos indicadores también se pueden referir a: “Condiciones previas de situaciones tales como: exclusión política sistemática, injusticia, carencia de instituciones adecuadas y con capacidad de respuesta, cambios en el equilibrio demográfico, declinación económica y deterioro ecológico, que crean las condiciones previas del conflicto social.”(Fewer, 2002: 6). Dentro del conjunto de variables e indicadores de contexto, también es preciso identificar aquellos de orden simbólico e ideológico (que incluyen mitos creencias y valores) y que afectan las percepciones, la forma de tomar decisiones, y por tanto de optar entre cursos de acción alternativos, como por ejemplo: la valoración que tienen acerca de los recursos naturales.
- b. Aceleradores: “Acontecimientos que se retroalimentan y aumentan rápidamente el grado de importancia de situaciones con mayor grado de volatilidad, pero que también pueden expresar descomposición del sistema o cambios fundamentales en las motivaciones políticas” (Fewer, 2002: 6) Por ejemplo: incumplimiento de acuerdos, afectación a los derechos humanos y afectación a los recursos naturales.

- c. Disparadores: “Acontecimientos inmediatos que aceleran el brote de un conflicto. Un catalizador repentino (por ejemplo, el asesinato de un líder, un escándalo político, un caso de corrupción) puede ser la chispa que ‘enciende’ el conflicto” (Fewer, 2006: 6).

### *¿Quiénes deben levantar la información?*

Es importante que la responsabilidad del levantamiento de la información no recaiga en una sola persona sino en un “equipo de analistas o especialistas de campo” con el apoyo y participación local, de tal manera que la información del diagnóstico sea descentralizada en su producción aunque tenga que ser centralizada en su manejo.

Es necesario que el personal de campo siga un proceso continuo de entrenamiento y capacitación, por cuanto en este personal recae gran parte de la responsabilidad del Sistema de Alerta Temprana. La calidad de la información y su tratamiento también requiere desarrollar códigos de ética y de conducta respecto a la imparcialidad y objetividad del manejo de información.

Dependiendo del contexto del conflicto, es también importante considerar como parte del protocolo, la seguridad de los recolectores de datos y/o de los analistas locales, así como la disponibilidad de la logística necesaria para asegurar que la información fluya de manera oportuna.

### *Manejo de fuentes*

Es preciso identificar fuentes directas confiables (gobiernos locales, comités comunales, dirigentes, etcétera).

Es recomendable empezar con la identificación de fuentes de información estadística disponibles a nivel de gobierno central, y

estimaciones confiables, ya sean elaboradas por gobiernos locales o por organizaciones no gubernamentales.

Preferentemente se debe concertar el levantamiento de la información a nivel de las organizaciones y gobiernos locales, lo cual permitirá un trabajo colaborativo en el levantamiento de datos, y la disponibilidad de cierto tipo de información que puede ser retornada a la organización para su utilidad posterior. Ésto, a su vez, ayudará a establecer un puente de comunicación con los sectores a nivel local.

### *Herramientas y su aplicación*

Se recomienda el uso de las siguientes herramientas metodológicas para la recolección de datos:

- a. **El diagnóstico participativo.** Este instrumento metodológico tiene múltiples aplicaciones, y puede ser utilizado para identificar, explicar y jerarquizar de manera colectiva, los problemas que afectan a la población local. Proporciona la oportunidad de entender el proceso de los potenciales conflictos, así como la situación inicial y las percepciones en torno al problema o los problemas, sean estos económicos, sociales, políticos, territoriales, etcétera. Involucra la participación de los representantes de la población local organizada y de los gobiernos locales. Para la aplicación de este instrumento es necesario tener en cuenta los siguientes pasos:
  - Identificar los participantes y establecer un primer contacto con ellos.
  - Identificar los objetivos.
  - Establecer las preguntas centrales y variables e indicadores.
  - Identificar las herramientas de apoyo: sociodramas, matrices, mapeos histórico, cuestionarios, entre otros.

Es recomendable el uso de esta herramienta para el comienzo de una relación participativa con las organizaciones sociales, comunidades y autoridades locales.

- b. **El mapeo histórico.** Permite obtener información de acerca del proceso y los orígenes de conflicto y los escenarios presentes, puede ser utilizado como parte del diagnóstico participativo.<sup>12</sup>
- c. **Grupos focales.** Esta técnica nos ayuda a tener una retroalimentación e indagar acerca de los intereses, necesidades, opiniones, actitudes y reacciones de los grupos de interés frente al asunto o problema social, político, económico, etcétera; y /o causales del conflicto. También es posible indagar acerca de la credibilidad de las autoridades estatales y la legitimidad de sus acciones.
- d. **Muestreos.** Un muestreo aleatorio simple para realizar sondeos de opinión respecto a variables o aspectos que son susceptibles de cambiar en el tiempo tales como: niveles de confianza en las autoridades locales, grado de satisfacción respecto a la atención de sus demandas, respeto y cumplimiento de los derechos.
- e. **Investigación documental.** La investigación estadística sirve principalmente de referencia, y puede ser aplicada para levantar datos de contexto en un conjunto de variables e indicadores como por ejemplo: índice de pobreza, necesidades básicas insatisfechas, migración, desempleo, etc.; lo que nos da como resultado un diagnóstico del o de los problemas existentes a nivel local.

### *La sistematización de datos*

Una vez realizado el levantamiento de la información se procede a la sistematización de los datos. Esta sistematización deberá estar a cargo de un 'equipo de campo'. Se trata del primer filtro de información con un mayor número de indicadores, a fin de contar

con una base de datos lo más completa posible, que además pueda ser actualizada periódicamente: esto es, cada dos o tres años.

Para facilitar la sistematización se recomienda el uso de matrices que ayudarán a organizar los datos de manera operativa. Esta base de datos debe estar organizada en tres niveles de análisis:

### *1. Análisis exploratorio de problemas y elementos de contexto*

Este primer nivel de análisis permitirá explorar e identificar los problemas, las causas, los impactos principales y secundarios que pueden ser causales de conflicto, así como, los generadores de daño, los reguladores y los afectados.

La matriz debe ser llenada por los ‘técnicos de campo’ como un primer filtro de la información, que ayudará a establecer las causas potenciales del conflicto, identificar los grupos de interés y el rol que desempeñan en el conflicto. Se trata de una primera mirada exploratoria y de contexto (Ver matriz en anexos).

Para medir la magnitud del o de los problemas centrales asociados al conflicto y su relación causal con el conflicto, se les ha asignado un valor arbitrario con sus equivalencias respectivas, según el siguiente criterio:

- Impacto fuerte= 3
- Impacto moderado= 2
- Impacto leve = 1
- Causa principal de conflicto= 3
- Causa secundario del conflicto= 2
- No es causa de conflicto = 1

Este análisis exploratorio permite ver la probabilidad de que un daño ocurra. Cuando mayor es esa probabilidad para un daño, mayor es el riesgo de conflicto.

## *2. Visión retrospectiva del proceso.*

### Objetivo:

Esta matriz tiene por objetivo contar con un registro sistemático de los acontecimientos, hechos y eventos centrales que precedieron al conflicto potencial o en estado de latencia, con la finalidad de establecer similitudes o patrones en los eventos, las formas de intervención y los resultados; siendo de utilidad para establecer escenarios futuros y hacer ajustes al tratamiento del problema (Ver: matriz en anexos).

### Aplicación:

Permite conocer la preexistencia de conflictos de distinta naturaleza, teniendo así una lectura más real del contexto, ya que no siempre se parte de un escenario libre de conflictos. Para obtener esta información se puede recurrir al registro de denuncias presentadas ante las autoridades locales, donde se podrá conocer con detalle los hechos, lugares, fechas, protagonistas y los resultados. La preexistencia de conflictos locales dependiendo de su naturaleza, puede ser un factor de riesgo para futuros conflictos. Ante la implementación de un proyecto estos conflictos pueden recrudecer.

### Guía de preguntas:

- ¿Cuál es el problema socioambiental asociado al potencial conflicto?
- ¿Cuál es el área influencia del proyecto?
- ¿Qué acciones o episodios de conflicto se han desarrollado antes y después de problema?
- ¿En qué lugares y fechas se desarrollaron los conflictos?
- ¿Cuáles son los protagonistas centrales?
- ¿Hubo intervención del estado? ¿Cómo?



*c. Matriz de grupos de interés, recursos naturales y percepciones.*

**Objetivo:**

Mediante la conexión de estas variables se podrá identificar y conocer cuáles son los grupos de interés que se perfilan como actores centrales del conflicto, y tener un primer acercamiento respecto a las compatibilidades e incompatibilidades de la relación y valoración de la naturaleza con una posible iniciativa o proyecto.

**Aplicación:**

En esta matriz se deben registrar los grupos de interés (GI) identificados, la actividad central que desempeñan, su valoración de la naturaleza, la relación que tiene con el Estado y la relación de los GI con el problema, asignándole un valor cualitativo a cada variable (alto, medio, bajo; positiva, negativa, neutral, directa, indirecta, ninguna).

**Preguntas de análisis:**

- ¿Cuáles son los grupos de interés que tienen mayor dependencia de los RRNN?
- ¿Qué valoración tienen de la naturaleza estos grupos?
- ¿Cuál es la percepción que tienen los grupos identificados a cerca del Estado?
- ¿Tiene la percepción una relación directa con el problema central?

## Paso 2. Análisis de los datos

Hasta aquí la sistematización de datos, ahora entramos en la fase crítica del análisis de la información. El análisis de la información debe llevar a estimar la magnitud y el momento de los riesgos relativos a las amenazas emergentes, analizar la naturaleza de las amenazas, descripción de los actores, escenarios posibles, y el análisis de la comunicación de advertencia para quienes toman las decisiones. El llenado y análisis de cada matriz debe desembocar en una conclusión y/u observación preliminar.

El análisis se debe realizar a varios niveles:

- Un primer nivel corresponde al análisis de los actores potenciales del conflicto.
- Un segundo nivel es el análisis de compatibilidades e incompatibilidades.
- Un tercer nivel es tratar de identificar tendencias o probabilidades de conflicto y su magnitud.
- Un cuarto nivel corresponde al seguimiento y monitoreo periódico.

Es recomendable que el análisis de los datos esté a cargo de una ‘unidad de análisis’ compuesta por un equipo multidisciplinario, con la finalidad de identificar los factores de carácter jurídico, económico, ambiental, social y cultural implicados en cada caso.

### *Herramientas de análisis*

Para facilitar el análisis de la información se recomienda el uso de de matrices que deberán ser llenadas con cuidado a fin de no alterar el resultado o conclusión preliminar de cada una. A continuación detallamos paso a paso en qué consisten estas matrices, sus objetivos y su aplicación.

### *1. Matriz de análisis de actores*

#### **Objetivo:**

Identificar los actores sociales que pueden contribuir directamente a generar el conflicto. Además del análisis PIN, esta matriz permite el cruce con otras variables como: grado de organización, nivel de organización, tipo de alianzas y acciones emprendidas. (Ver anexos).

#### **Aplicación:**

Un paso previo para este análisis es el establecer criterios de valoración para medir el nivel de organización de los grupos de interés, para ello se deben tomar en cuenta los siguientes indicadores:

#### **Indicadores para medir el grado de organización social**

Cobertura y ámbito de representación alto ( ) medio ( ) bajo ( )

Movilización y gestión de recursos financieros o asistencia técnica. (si, no)

Grado de participación y legitimidad en espacios locales alto ( ) Medio ( )  
Bajo ( )

Liderazgo para influir en espacios de decisión local. (si, no)

Proyectos implementados (si, no)

Manejo de información y Tics

Nota: Un alto nivel de organización debe cumplir por lo menos 4 de las 5 condiciones o indicadores arriba mencionados.

## *2. Matriz de análisis de compatibilidades*

### Objetivo:

El objetivo de esta herramienta es identificar y evaluar las compatibilidades e incompatibilidades del proyecto estratégico, con los intereses y la valoración que los actores tienen respecto a los recursos naturales. Este análisis permitirá recomendaciones para las acciones de respuesta temprana (Ver matriz en anexos).

### Aplicación:

Se han seleccionado tres variables sensibles, a cada una de ellas se les asigna un valor entre 1 y 2; 1 equivale a incompatible y 2 a compatible. Es incompatible si esta condición se da en más de dos variables; y compatible si esta condición se da en más de dos variables.

### Preguntas de análisis:

- ¿Cuáles son los actores que tienen mayores incompatibilidades con el proyecto?
- ¿Cuáles son los actores que tienen compatibilidad con el proyecto?

### Resultado:

Se identificarán las incompatibilidades que se deben tener en cuenta para buscar solución al problema, y cuál es el actor con el que se tiene mayor grado de incompatibilidad con el proyecto.

### *3. Matriz de análisis de probabilidad de conflicto*

#### Objetivo:

Esta matriz permite un nivel mayor de análisis de la información mediante la conexión de indicadores clave que ya fueron trabajados anteriormente. El cruce de variables y una correcta interpretación nos darán información suficiente para establecer la probabilidad de que el conflicto exista, y nos permitirá establecer la magnitud de los conflictos. Para poder establecer el nivel de probabilidad se ha asignado un valor arbitrario a cada variable, que debe ser conjugada adecuadamente (Ver leyenda).

#### Aplicación e interpretación de los indicadores:

- Nivel de organización
  - Alto: significa que tiene capacidad de respuesta y canalizar sus demandas.
  - Bajo: no tiene capacidad de respuesta, ni capacidad para canalizar sus demandas.
- Dependencia de los recursos naturales
  - Alta: significa que el actor depende directamente de los recursos naturales para subsistir, cualquier afectación a estos medios puede afectar su seguridad humana, por lo tanto son de alto impacto.
  - Baja: significa que no hay dependencia directa de los recursos ni una valoración cultural, por lo que cualquier afectación puede ser más bien indirecta y de bajo impacto.
- Legitimidad del Estado
  - Alta: significa que en el momento, el Estado goza de la mayor credibilidad, por lo tanto hay mayor confianza en que los problemas o demandas puedan ser atendidos.

- Nula: no goza de la credibilidad ni de la confianza de los actores locales.
- Compatibilidad o incompatibilidad
  - Compatibilidad: significa que el proyecto estatal, disposición legal, o política, es compatible con los temas de interés y con la valoración de los recursos naturales que tienen el actor o los actores locales.
  - Incompatibilidad: significa que el proyecto es incompatible con todos los intereses del actor.

Preguntas de análisis:

- ¿Qué actores tienen una probabilidad alta de contribuir al conflicto?
- ¿Tiene la legitimidad del Estado relación con la compatibilidad del proyecto y con la dependencia de los recursos de los actores?

Resultado:

Un alto nivel de organización + una alta dependencia de los recursos + una baja legitimidad del Estado + una incompatibilidad de intereses, nos da como resultado una alta probabilidad de conflicto.

### **Paso 3. Formulación de propuestas para la acción**

El valor de la alerta temprana, tanto para formuladores de políticas como para los que toman las decisiones, consiste en la variedad de recomendaciones acerca de cómo actuar. Compete al ‘equipo de analistas’ generar recomendaciones y opciones para la respuesta preventiva.

Recordemos que el objetivo de la alerta temprana es doble: prevenir los conflictos e influir en la prevención, y evitar su escalamiento (en el caso de haberse generado y estar en etapas aún tempranas). Sin embargo, sería ingenuo pensar que una alerta temprana es solamente cuestión de brindar una información correcta, en el momento correcto, a la persona correcta. La prevención requiere tanto de la capacidad institucional, como de la credibilidad de que ésta goce para actuar. En algunos casos puede ser necesario involucrar a organismos que cumplan con estas condiciones para ejecutar la acción sin daño.

Las propuestas deberán considerar tres horizontes temporales:

1. Las acciones inmediatas y a corto plazo, se deben orientar a eliminar los factores aceleradores y revertir el escalamiento del conflicto. Tomando en cuenta que los conflictos potenciales se generan localmente, es recomendable que la advertencia de dirija en primera instancia a las autoridades estatales, que tienen competencia y capacidad de respuesta a nivel local. Esto ayudará a optimizar la respuesta y evitar la dilatación de tiempo en el complejo entramado del aparato burocrático de más alto nivel jerárquico, como son los ministerios. Salvo que se trate de conflictos cuya magnitud haya rebasado la escala local, en cuyo caso la advertencia debe ser dirigida a las autoridades nacionales con directa competencia en resolver el problema en cuestión.
2. Las acciones permanentes, orientadas a generar condiciones de credibilidad y confianza en la población objetivo. Generar condiciones de confianza y credibilidad en las poblaciones locales es un tema clave en la prevención de conflictos. Esta es una tarea que debe ser compartida entre los distintos sectores del Estado, mediante un código de conducta que guíe el relacionamiento con las poblaciones locales. La implementación

de diálogos preventivos de carácter permanente, ayudará a generar ese clima de confianza con los afectados. Para esto es preciso contar con mecanismos y herramientas de diálogo preventivo. (Para tener una mejor orientación sobre este tema ver la sección de “Pautas para el diálogo preventivo” de este documento).

3. Las propuestas a mediano y largo plazo, se deben orientar a transformar las variables estructurales que creen condiciones de paz. La formulación de una propuesta preventiva debe estar en lo posible orientada a crear condiciones de paz. Las intervenciones de largo plazo pueden tener efectos positivos en la prevención solo si cumplen las siguientes condiciones:

- Aumentar e institucionalizar canales positivos de comunicación e información.
- Promover el fortalecimiento del Estado en su rol tutelar de garante de los derechos
- Respetar la diversidad cultural de las sociedades.
- Disminución de las desigualdades e inequidades sociales y económicas localmente.
- La institucionalización de un espacio de prevención de conflictos neutral e independiente.
- El fomento de la participación social en las iniciativas estatales.
- El fomento de procesos de fortalecimiento de las organizaciones locales.
- La articulación de las intervenciones de largo plazo con los planes de desarrollo local y planes de vida.
- No reducir el papel de los grupos estratégicos del Estado a simples tomadores de “listas de pedidos”.
- No generar falsas expectativas que solo incrementan la desconfianza en las autoridades estatales.

Procedimiento para la formulación de las propuestas de acción preventiva:



1. Identificar los factores o demandas que dan origen al conflicto y establecer posibles salidas/respuestas que reduzcan o eliminen la fuente del conflicto.

¿Cuál o cuáles son las demandas o factores de riesgo de conflicto que requieren ser atendidos de manera temprana?

2. Identificar quién o quiénes deben ser advertidos.

¿Cuál o cuáles son las instancias que son las directas responsables de resolver las demandas según su naturaleza?

3. Realizar un análisis jurídico y darle, si el caso lo amerita, una salida jurídica.

¿Cuáles son los marcos jurídicos, normativos y constitucionales, en los que se enmarcan las demandas o factores de riesgo o amenaza de estallido de conflicto?

4. Identificar si hay derechos implicados.

¿Existe alguna forma de vulneración de derechos individuales o colectivos? ¿Cuál/Cuáles?

5. Identificar la acción y hacer una evaluación de la propuesta.

¿Qué acciones pueden ser las más efectivas y viables en términos sociales y económicos?

6. Identificar mecanismos de preparación y ejecución de diálogos para crear un clima de confianza y credibilidad entre los involucrados en el conflicto.

¿Cuáles con los actores que están dispuestos a dialogar? ¿Qué lugares/escenarios son favorables para simetrizar el diálogo?

7. La propuesta de acción temprana debe establecer los plazos prudentes que anticipen el estallido del conflicto.

#### *Preguntas guía*

- ¿Cuáles con las demandas que requieren atención inmediata?
- ¿Cuáles con las acciones que requieren establecer actuaciones a largo plazo?
- ¿Qué instituciones se harán cargo de la intervención?
- ¿Cuáles son los plazos que se deben establecer para ejecutar la acción preventiva?
- ¿Qué mecanismos de diálogo se deben usar y quiénes deben participar?

### **Paso 4. Transmisión de las recomendaciones**

#### *Estrategias:*

- Para canalizar la información es importante tener contactos oficiales dentro de las instituciones que faciliten la transmisión de las recomendaciones y eviten el desperdicio del tiempo en procesos burocráticos. Esta es una característica de la alerta temprana.
- Las recomendaciones deberán fluir directamente a los órganos de decisión y de intervención, elegidos sobre la base de cada caso particular, esto requiere un buen conocimiento de las instituciones públicas y sus competencias.

- Presentar la información de una manera ágil y precisa, con un lenguaje que resalte la importancia del caso. Se puede utilizar una interpretación gráfica junto a un breve relato de acciones y recomendaciones. Recordemos que la mayoría de los responsables no tienen el tiempo para leer narraciones largas.
- Utilizar mensajes orientados generar voluntad política hacia la acción (sensibilización).
- Tener una posición imparcial en el manejo y transmisión de la información.
- Establecer un mecanismo de coordinación interinstitucional y un sistema de comunicación rápido y eficaz.

## **Paso 5. Evaluación de la respuesta preventiva e intervención**

Para la evaluación de la respuesta es recomendable hacer uso de la herramienta de apoyo ‘lluvia de ideas’.

### *Preguntas guía:*

#### *1. Evaluar la capacidad de respuesta*

- ¿Cuáles son las capacidades institucionales para dar la respuesta temprana?
- ¿Qué recursos logísticos y humanos se tiene para la respuesta temprana? ¿Cuáles son?
- ¿Hay programas sectoriales que pueden conectarse con las demandas?
- ¿Cuáles son los niveles de jerarquía institucional que hay que involucrar para realizar la intervención?
- ¿Quiénes darán seguimiento a la intervención preventiva?

## 2. Evaluación de Riesgos y Oportunidades del plan de acción

- ¿Cuáles son los riesgos?
- ¿Cuáles son las oportunidades?

## 3. Evaluar la respuesta

- ¿Es la respuesta técnicamente factible?
- ¿Es la respuesta políticamente aceptable por todas las partes interesadas?
- ¿Es la respuesta congruente con la visión de bienestar y de seguridad que son articuladas por las partes en sus demandas?
- ¿Tiene la respuesta la capacidad de transformar las causas estructurales de los conflictos?
- ¿En qué aspectos se deben afinar las políticas para una intervención preventiva de largo alcance?

### Nota

Toda respuesta de prevención de conflictos debe ser el resultado de un ejercicio de análisis y reflexión compartida entre las partes en conflicto.

## Paso 6. Monitoreo periódico

### 1. Matriz de seguimiento y monitoreo

#### Objetivo:

La presente matriz permite visualizar las tendencias e identificar factores o dinámicas que pueden desencadenar, disparar o recrudecer el conflicto, así como identificar cuáles son los actores

que han sido atendidos en sus demandas, si las instituciones dieron la respuesta adecuada al caso.

Herramientas para el monitoreo:

- Simulaciones a procesos de intervención.
- Muestreos periódicos.
- Entrevistas estructuradas.

Preguntas guía:

- ¿Han ocurrido eventos significativos que pueden desencadenar el conflicto? ¿Cuáles?
- ¿Cuáles son las demandas que influyen en recrudecimiento del conflicto?
- ¿Quiénes son los actores afectados que presentan las demandas?
- ¿Cuál es el marco jurídico en el que se enmarcan las demandas?
- ¿Existen derechos implicados en las demandas? ¿Cuáles?
- ¿Cuáles son las instituciones o ministerios del Estado llamados a responder las demandas?
- ¿Se dió respuesta a las demandas?
- ¿Cuál es la percepción de los actores demandantes frente al Estado?

Resultado:

El resultado de este análisis permitirá conocer también: la forma cómo han sido procesadas las demandas en el tiempo, cuál ha sido el grado de respuesta de las instituciones, y a quiénes se debe alertar para la acción o respuesta temprana.

Es importante que las acciones de respuesta temprana también se evalúen, debido a que la alerta temprana es un proceso cíclico.

co, es necesario evaluar si se siguió con las recomendaciones, y si se alcanzaron los objetivos de la intervención, de no ser así, indagar por qué. No olvidemos que el monitoreo y la evaluación comprenden enlaces con las etapas previas de la respuestas.

## **Conclusiones y recomendaciones**

No existe un único ‘método correcto’ en el campo de la respuesta temprana y alerta temprana, sino mas bien, una gran variedad de enfoques y diversidad de prácticas que hace que la metodología del mecanismo sea variada y específica para cada contexto.

Sin embargo, al momento de implementar el SAT, por ninguna circunstancia se debe olvidar la aplicación de los cinco principios en los cuales se fundamenta la acción temprana. Recordemos que estos son: el respecto a la dignidad, el respeto por orden constitucional y jurídico, protección, precaución y celeridad.

Es importante que los facilitadores de los procesos de prevención y gestión de conflictos tengan una posición neutral e imparcial al momento de manejar la información, y plantear las recomendaciones de acción preventiva. En tal sentido, sus acciones van en dos direcciones: equilibrar el poder entre el Estado y los actores afectados para promover un diálogo democrático y justo; y promover la seguridad humana y el bienestar de las poblaciones (Sumak Kausay). Pues es esta última la principal razón de ser de la prevención de conflictos.

El sistema burocrático institucional no debe constituirse en un factor limitante para desarrollar exitosamente el sistema de alerta temprana. Es decir, no es el SAT el que tiene que adaptarse a las estructuras burocráticas abultadas e intrincadas (sinó corre el riesgo de diluirse en el proceso); por el contrario, son las instituciones del

Estado las que se tienen que adaptar sus procedimientos a las exigencias de un Sistema de Alerta Temprana, para que así pueda cumplir con eficacia su propósito.

En cuanto al aspecto de carácter más operativo, de levantamiento de información y monitoreo, es recomendable que esta responsabilidad no recaiga en una sola persona sino en un 'equipo de analistas de campo', que además de los funcionarios del Estado esté integrado por profesionales expertos y informantes locales que tengan conocimiento de la realidad local.

Finalmente, el desarrollo de un sistema de alerta y respuesta temprana, con una participación y un compromiso efectivo de las organizaciones locales y de base, es lo más acertado para el desarrollo exitoso del mecanismo de prevención de conflictos socioambientales y la promoción de una cultura de paz.

## Bibliografía

AYERBE, Fernando y Andrés Serbín

- 2009 Alerta y Respuesta Temprana en América Latina y El Caribe. Consideraciones Metodológicas para un Programa Orientado a la Sociedad Civil. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

BUSH, Kenneth

- 2009 Aid for Peace. A handbook for applying Peace & Conflict Impact Assessment (PCIA) to Peace III Projects, United Nations University.

DAVIS, Case D'arcy

- 1999 Herramientas para la Comunidad. Conceptos, Métodos y Herramientas para el Diagnóstico, Seguimiento y la Evaluación Participativa en el Desarrollo Forestal Comunitario, Quito: Abya-Yala/FAO/UPS.

GRIJALVA, Agustín

- 2009), "La Justicia Constitucional en el Ecuador", en: ¿Estado Constitucional de Derechos?, Informe sobre Derechos Humanos en Ecuador. (mimeo).

MATIVEEVA, Ana

- 2006), Alerta Temprana Respuesta Temprana: Dilemas Conceptuales Empíricos, Países Bajos, Centro Europeo para la Prevención de Conflictos. (Traducido por Gabriela Puzzi, Buenos Aires, Argentina)

NEF, Jorge

- 2001), "Seguridad Humana y Vulnerabilidad Mutua" en Rojas, Francisco y Goucha, Moufida, Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y el Caribe, F572 FLACSO-Chile/UNESCO.

ORTIZ, Carmen y Álvarez Castañeda

- 2007), "Sistemas de Alerta Temprana para la Prevención de Conflictos: La Experiencia del SATPC en Guatemala", en Revista de la Universidad del Valle N° 21.



ORTIZ-T., Pablo

2003). *Guía Metodológica para la Gestión Participativa de los Conflictos Socioambientales*, Quito: COMUNIDEC/Abya-Yala.

FISAS-ARMENGOL, Vicenc

2006), *Cultura de Paz y Gestión de Conflictos*, Icaria, Antrazyt.

ROJAS, Francisco

2002). “Las Nuevas Perspectivas de la Seguridad Humana en América Latina y El Caribe”, en Rojas Aravena, Francisco y Goucha, Moufida, *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y el Caribe*, FLACSO-Chile/UNESCO.

### **Consultas en internet**

Aguirre, Mariano (2006), *Gobernanza y Construcción de la Paz en Estados Fallidos*, en: <http://www.reduniversitaria.es/ficheros/Mariano%20Aguirre.pdf>.

FEWER [Forum on Early Warning and Early Response] (1999), *Conflict and Peace Analysis and Response Manual*, FEWER, London, en: <http://www.reliefweb.int/library/documents/studman2.pdf>.

Iranzú, Marta y Areizaga, Marta, (sf) *Sistema de Alerta Temprana de Conflictos*, en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/209>.

PNUD (2007), *Importancia del Diálogo para la prevención de conflictos y la construcción de Paz*, en: [http://www.undp.org/cpr/documents/dialogue\\_conflict\\_spanish.pdf](http://www.undp.org/cpr/documents/dialogue_conflict_spanish.pdf).

Schmidt, S. y Piza-López, E. (2002), *Gender and Conflict Early Warning: A Framework for Action*, Londres, International Alert, en: <http://www.international-alert.org/pdf/EWGEN.pdf>.

SINPAD (Sistema Nacional de Prevención de Desastres) (sf), *Sistema de Alerta Temprana*, <http://sinpad.indeci.gob.pe/PortalSINPAD/Default.aspx?ItemId=94>

Ugarte, José Manuel (2004), “El Rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Cono Sur”, en *Pensamiento Propio*, N° 20, en [http://www.cries.org/documentos\\_cries\\_old/20.pdf](http://www.cries.org/documentos_cries_old/20.pdf).

Von, Keyserlingk y Koptmüller, Simone (2006), “Lessons Learned from Establishing a Conflict Early Warning and Response Mechanism (CEWARN) in the Horn of Africa” en: <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-igad-Conflict-Early-Warning-Systems-Lessons-Learned.pdf>.





MATRIZ N° 2												
VISIÓN RETROSPECTIVA DEL PROCESO												
Problema Central Asociado:												
Área de Influencia				Tiempo				Fuentes de Información Utilizadas				
Local	Regional	Nacional	Global			día	mes	año	No.	Nombre		
				Fecha inicio:								
				Fecha actual:								
Hechos y Eventos centrales												
Hechos			Lugar		Fecha	Protagonistas centrales			¿Intervención Estado vs demandas/ problemas?			
									Si	No	¿Cómo?	Resultados Fecha
Observaciones:												

MATRIZ N° 3																			
GRUPOS DE INTERÉS, RR.NN. Y PERCEPCIONES																			
CASO: Ej. Galápagos				VALORACIÓN NATURALEZA								RELACION Y PERCEPCION DEL ESTADO			RELACION CON EL PROBLEMA SOCIOAMBIENTAL CENTRAL				
UBICACIÓN:		ACTIVIDAD CENTRAL	GRADO DEPENDENCIA RR.NN			TANGIBLE/ ECON.			INTANGIBLE			POSITIVA	NEGATIVA	NEUTRAL					
			ALTO	MEDIO	BAJO	ALTA	MEDIA	BAJA	BAJA	ALTA	MEDIA				BAJA				
No.	GRUPO DE INTERÉS															DIREC- TA	INDI- RECTA	NIN- GUNO	
1																			
2																			
3																			
4																			
5																			
OBSERVACIONES																			







Matriz de análisis de probabilidad de conflicto

MATRIZ N° 6						
ANÁLISIS DE PROBABILIDAD DE CONFLICTO						
	ACTORES	NIVEL DE ORGANIZACIÓN	DEPENDENCIA DE LOS RR	LEGITIMIDAD DEL ESTADO	COMPATIBIL/INCOMP CON EL PROYECTO	PROBABILIDAD DE CONFLICTO
1		ALTO	ALTO	NULA	INCOMPATIBLE	Alta
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						
1= INCOMPATIBLE; 2=COMPATIBLE						

Marcar con [X] las condiciones que se cumplan.

MATRIZ N° 7							
PROPUESTA DE ACCION PREVENTIVA							
N°	Demandas o factores	Análisis jurídico	Derechos implicados	Que instituciones deben ser advertidas	Acción preventiva viable	Mecanismos de diálogo preventivo*	Plazos
RECOMENDACIONES							

\* Ver Manual de diálogo preventivo



# III

---

Desarrollo, recursos  
naturales y conflictos  
socioambientales en el  
capitalismo del siglo XXI

*Juan Fernando Terán*



## Resumen

Las opciones de acumulación de capital no están totalmente indeterminadas en América Latina, los sentidos básicos de la dinámica del conflicto socioambiental pueden ser previstos. Esto será así especialmente si las “nuevas” políticas económicas reproducen un sendero ya recorrido y una promesa ya efectuada: el uso de recursos naturales como alternativa provisional para financiar el crecimiento a largo plazo. Entonces, la diferencia entre los viejos y los nuevos conflictos socioambientales podría no ser inusitadamente radical, ni siquiera en sus potenciales consecuencias intertemporales para el bienestar de las personas y la resiliencia de los ecosistemas. Para esbozar una panorámica de lo anterior, este ensayo aborda la conflictividad socioambiental con referencia a determinantes ajenos a la voluntad y habilidad de los planificadores latinoamericanos, a saber, el ajuste energético del sistema capitalista global, las estrategias geopolíticas de los países desarrollados, la división internacional del trabajo y la contienda política.

## Palabras clave

Capitalismo y biósfera, crisis energética, crisis climática, crisis poblacional, seguridad energética, eficiencia energética, conflictos, globalización, pobreza, mercados de carbono

Las filosofías políticas no son buenas consejeras para la acción colectiva. Desde éstas, se pregona el inminente advenimiento de “otra sociedad”, incitándose así a concebir mutaciones superficiales como rupturas contundentes del orden. Las ideologías políticas son, empero, peores consejeras. Desde éstas, se confunde lo efímero con lo duradero, facilitándose así la creencia de que abandonar una orientación de política económica equivale a modificar el carácter del Estado.

A diferencia de filósofos e ideólogos, apelando a la precaución como principio epistemológico, los gobernantes latinoamericanos deberían reconocer que, por lo menos durante las próximas décadas, la acumulación de capitales organizará las relaciones entre clases y países. Efectuando esta incómoda admisión, quizás, sus propuestas de desarrollo no permanecerían muy desligadas de los parámetros históricos heredados para el ejercicio de la imaginación y la práctica política.

No todo lo posible es probable. Si las opciones de acumulación no están totalmente indeterminadas en América Latina, los sentidos básicos de la dinámica del conflicto socioambiental pueden ser previstos. Esto será así especialmente si las “nuevas” políticas económicas reproducen un sendero ya recorrido y una promesa ya efectuada: el uso de recursos naturales como alternativa provisional para financiar el crecimiento a largo plazo. Entonces, la diferencia entre los viejos y los nuevos conflictos socioambientales podría no ser inusitadamente radical... ni siquiera en sus potenciales consecuencias intertemporales para el bienestar de las personas y la resiliencia de los ecosistemas.

Para esbozar una panorámica de lo anterior, este ensayo abordará la conflictividad socioambiental con referencia a determinantes ajenos a la voluntad y habilidad de los planificadores latinoamericanos, a saber, el ajuste energético del sistema capitalista global, las estrategias geopolíticas de los países desarrollados, la división internacional del trabajo y la contienda política.

## **Capitalismo y biósfera**

El capitalismo es el modo de producción dominante a nivel mundial, por tanto, la relación entre “sociedad y naturaleza” no es, simplemente, una relación genérica entre lo humano y lo natural.

Las transformaciones en los ecosistemas están ligadas a la lógica de acumulación de capitales. Para caracterizar esta lógica, se torna conveniente explorar la producción de externalidades.

El capitalismo no se reduce al ‘mercado’. Sin embargo, en la experiencia cotidiana de lo económico, el mercado aparece como el organizador de todas las transacciones imaginables. Para los agentes económicos, por ello, los precios de los bienes constituyen el indicador obligado para evaluar la viabilidad de un acto de consumo o un acto de producción. Dado que esos precios suelen establecerse tomando como referencia a los costos inmediatos, los individuos y sus operaciones hacen abstracción de todo el valor implicado en la producción o el consumo de un bien. Surge entonces una divergencia no aleatoria entre el precio individual y el precio social, una discrepancia permanente que no es asumida por quienes efectúan intercambios. Y así se generan las ‘externalidades’, esto es, los valores que permanecen ‘externos’ al precio de mercado.

A consecuencia de esta propensión a organizar los procesos económicos tomando como referencia solo aquello que las sociedades humanas pueden percibir y reconocer, durante el siglo XX el capitalismo ocasionó una acumulación de efectos negativos en los sistemas sociales y naturales. Esta acumulación puede ser descrita mediante tres grandes ‘atractores de desequilibrios’:

#### *a. La crisis energética*

A primera impresión, esta crisis aparece relacionada con el agotamiento del petróleo como recurso económico.<sup>13</sup> Empero, la ‘escasez socialmente inducida’ del petróleo no existiría como tal si no tuviese una contraparte difícil de modificar con facilidad, a saber, una civilización que organiza la producción, la distribución, el consumo y el desecho de bienes como si la energía fuese un recur-



so infinito. Por ello, mientras los modos de vida inducidos por el capitalismo no sean modificados radicalmente, la ‘crisis energética’ perdurará con o sin petróleo.

### *b. La crisis poblacional*

Con demasiada facilidad, se asume que las principales y mayores afectaciones a los ecosistemas naturales provienen de la población existente en una ciudad, en una región, en un país, en un continente o en el planeta. Desde esta sencilla aritmética de ‘los grandes números’, sin embargo, se torna difícil percibir y entender que el problema no radica en la cantidad de personas sino en sus relaciones. Aquello que deteriora los ecosistemas es la desigual distribución de capacidades de producción y consumo al interior de los países y entre los países.

### *c. La crisis climática*

Cuando es definida con referencia a una ‘materialización’ de consecuencias aún distante en el tiempo, esta crisis tiende a concebirse como ‘algo’ a lo cual las sociedades tendrán que adaptarse sin mayor sentido de urgencia. En el diseño cotidiano de intervenciones públicas, el cambio climático no es todavía una prioridad. Por ello, se dificulta apreciar que el crecimiento económico no será sustentable si se reproduce la propensión a imaginar la energía como un recurso inagotable y a perpetuar las relaciones asimétricas entre personas.

Estas tres crisis se retroalimentan entre sí. Dado que los países más desarrollados no están dispuestos a renunciar rápidamente a sus estilos de vida, su apetito por energía favorece cambios en el uso del suelo para la producción de biocombustibles. A su vez, estos cambios inciden en las alteraciones climáticas globales produciendo

nuevas emisiones de CO<sub>2</sub> hacia la atmósfera, sea por la conversión de tierras al cultivo de bienes energéticos, o sea por la destrucción de ecosistemas naturales para la ampliación de la frontera agrícola.<sup>14</sup> Cualquiera de estas dos vías de transformación incita procesos tendientes a la pérdida de los medios de subsistencia de las poblaciones más pobres, circunstancia ésta que amplía una vez más las brechas de consumo entre países y clases.

Desde estas crisis concurrentes, se configura ‘el contexto’ contemporáneo para cualquier eventual modelo de desarrollo. En el siglo XXI, debido a la incapacidad de las sociedades capitalistas para modificar sus estructuras básicas en lapsos relativamente cortos, aquellas crisis devienen en ‘parámetros’ que determinan lo posible y lo probable. Las relaciones entre ‘sociedad y naturaleza’ no son, por tanto, las mismas de antaño. Ahora, para reproducirse como modo de producción hegemónico, el capitalismo debe reformular sus articulaciones con la biosfera y sus ecosistemas.

### **La división internacional del trabajo es el ‘escenario usual’**

La abundancia o la escasez de recursos no son nociones absolutas sino relacionales. Algo es escaso o abundante dependiendo de las necesidades, las expectativas, los deseos, los capitales, el poder o la tecnología. Por ello, no todas las sociedades capitalistas tienen las mismas capacidades para procesar los desafíos planteados a su reproducción por la concurrencia de aquellas tres dinámicas. A pesar de toda la retórica existente, no todos los países podrán transitar hacia el ‘capitalismo poscarbónico’, el ‘capitalismo bajo en consumo energético’ o el “capitalismo del conocimiento”.

Las sociedades humanas siguen atrapadas en “la dependencia de su trayectoria previa”, esto es, en las condiciones creadas por las

acciones y estructuras precedentes. En términos económicos, el rasgo más sobresaliente de esa dependencia es la división internacional del trabajo. Lejos de haber sido eliminada por la globalización financiera, la repartición de tareas es reproducida permanentemente en “el sistema internacional”, una configuración de relaciones entre países que los Estados intentan moldear mediante estrategias geopolíticas a largo plazo.

Siendo así, una mirada a los proyectos geopolíticos contemporáneos permite prever cómo los países hegemónicos en el sistema internacional intentan favorecer ciertas modalidades de crecimiento que prefiguran determinados conflictos socioambientales. Al respecto, se pueden distinguir tres grandes propuestas distintas pero no incompatibles entre sí.

#### *a. Estados Unidos y su seguridad energética*

El cambio cultural siempre toma tiempo. Por ello, incluso asumiendo que los políticos estadounidenses quisiera “enverdecer” a sus ciudadanos, el ‘estilo de vida americano’ es altamente dependiente de su propia estructura material y simbólica. Desde una perspectiva macroeconómica, la reducción del consumo no es una opción admisible ni siquiera a mediano plazo. Por ello, ‘el decrecimiento sustentable’ es una utopía inadmisible en un proceso político donde el ciudadano otorga sus lealtades a quien le proporciona esperanzas de un bienestar definido por mayores niveles de acceso a satisfactores inmediatos. Para continuar con ‘el escenario usual’, Estados Unidos no tiene sino una opción preferente: transferir los costos del ajuste ambiental hacia fuera de sus fronteras.<sup>15</sup> ¿Cómo?

La transición hacia ‘el capitalismo bajo en carbono’ está siendo propiciada como una reconversión de la estructura productiva desde la energía proporcionada por el petróleo hacia las energías

renovables.<sup>16</sup> Dado que esta reconversión presupone modificaciones tecnológicas en todos los ámbitos de la producción y el consumo, la salida económica más eficiente y eficaz para las próximas tres décadas es ‘asegurarse la provisión de energía’ desde afuera.

Al margen de recurrir a las tradicionales guerras de conquista ultramarinas, la seguridad energética estadounidense busca desarrollar la industria de la bioenergía mediante cadenas de valor internacionales.<sup>17</sup> A tal efecto, para poder asegurar las materias primas que habrán de ser utilizadas en las plantas de refinación domésticas, Estados Unidos y sus corporaciones propician la exportación de diesel y etanol desde los países de menor desarrollo relativo.<sup>18</sup>

Fomentando los flujos internacionales de energía derivada de la biomasa, el ‘estilo de vida americano’ puede proseguir sin mayores ajustes inmediatos gracias a dos circunstancias. Por un lado, se perpetúan las externalidades sociales: el precio de los biocombustibles para el consumidor final estadounidense no incorpora los costos sociales reales de la reproducción de la vida de los trabajadores de los países exportadores. Por otro lado, se mantiene la soberanía en el uso del suelo estadounidense: los biocombustibles producidos en el neotrópico tienen un balance energético comparativamente más favorable que aquellos derivados de cultivos en zonas templadas.

Como resultado de esta visión de la soberanía energética, una vez más, se reproduce la clásica repartición internacional de tareas con desigualdad en los términos de intercambio. A similitud de lo que sucedió en el pasado, todo esto sucede con el beneplácito cortoplacista de países abundantes en recursos naturales que imaginan a la exportación de materias primas como ‘el camino transitorio’ para financiar su transformación hacia estructuras económicas más sofisticadas.

### *b. Europa y su eficiencia energética*

Al planificar su transición hacia el ‘capitalismo poscarbónico’, los gobiernos europeos están enfatizando las transformaciones dirigidas al aumento de la eficiencia energética doméstica. Sea o no incentivada por factores culturales, esta racionalidad tiene un fundamento muy material: en Europa, ni la tierra cultivable alcanza para satisfacer la demanda actual de biocombustibles, ni tampoco la conversión de todos los suelos hacia usos energéticos es una opción realista. Si quisiera reemplazar el 10% de su demanda de combustibles fósiles con agroenergía, por ejemplo, Europa tendría que dedicar el 72% de sus tierras cultivables a la producción de biomasa energética (Von Lampe, 2006).<sup>19</sup>

A similitud de Estados Unidos, la Unión Europea también busca consolidar un patio trasero. Hacia África, las corporaciones transnacionales están desplazando la producción de biomasa requerida para satisfacer las necesidades energéticas europeas. Desde una perspectiva geopolítica, esta opción es más atractiva porque implica aprovechar las ventajas asociadas a los costos de transporte y, también, favorecer el control de la situación social en estados en vías de colapso o fracaso. A diferencia de Estados Unidos, sin embargo, la Unión Europea no ha podido evitar la discusión de los impactos negativos del fomento transnacional de la agroenergía.<sup>20</sup>

En un informe sobre la Directiva Europea de Energía Renovable (2008/98/EC),<sup>21</sup> se establece que la promoción de agroenergía no podrá alcanzarse sin desatar consecuencias económicas y ambientales significativas al interior del territorio europeo. Salvo que existan innovaciones tecnológicas sustanciales a la biomasa tradicional, en el periodo 2011 a 2020, el cumplimiento de la directiva implicaría destinar entre 4,1 y 6,9 millones de hectáreas adicionales a cultivos energéticos. Esta conversión de tierras propiciaría entre 27

y 56 millones de toneladas de emisiones adicionales de CO<sub>2</sub>, y equivaldría a aumentar entre 12 y 26 millones de autos adicionales. Por ende, ni económica ni ecológicamente, la meta es costo-eficiente (Bowyer, 2010).<sup>22</sup>

### *c. China y su vía al capitalismo*

Desde hace más de 25 años, el crecimiento económico chino está basado en la ampliación de su demanda agregada, fundamentalmente produciendo y exportando manufacturas intensivas en trabajo.<sup>23</sup> Para contribuir al mantenimiento de altas tasas de crecimiento del PIB, la política exterior china busca expandir las exportaciones de bienes y, también, asegurar las importaciones de recursos minerales y energéticos.

En este contexto, China está convirtiéndose en el inversionista exterior más importante en América Latina.<sup>24</sup> Al respecto, en un estudio del periodo 1980-2008, se observó que: 1. La tasa de crecimiento de las importaciones chinas es más importante para la tasa de crecimiento de las exportaciones de los países sudamericanos que la tasa de crecimiento de las importaciones estadounidenses y europeas. 2. Los cambios en la tasa de crecimiento de las importaciones chinas explican entre el 30% y el 70% del cambio en la tasa de crecimiento de las exportaciones en la mayoría de países sudamericanos. 3. Los cambios en la tasa de crecimiento de las importaciones estadounidenses explican menos del 10% del cambio en la tasa de crecimiento de cada país sudamericano (Cardoso, 2010).

Dado que la estrategia de exportación manufacturera está complementándose con una acelerada intensificación de la producción de bienes con componentes tecnológicos, la demanda china de recursos naturales está creciendo en magnitudes y direcciones sin precedentes.<sup>25</sup> Por ello, para fines del 2008, China constituía ya el

principal consumidor mundial de níquel, cobre, aluminio, zinc, acero, carbón y mineral de hierro marino (Pieterse, 2010).<sup>26</sup>

Para asegurarse la provisión de recursos, hasta el momento, China no ha necesitado recurrir a una estrategia geopolítica de seguridad basada en la promoción de aventuras militaristas. En estricto sentido, su aprovisionamiento de recursos procede mediante tácticas económicas desplegadas en cuatro direcciones: 1. La adquisición de paquetes accionarios en las empresas más grandes de las ramas económicas pertinentes. 2. El aseguramiento de una participación significativa en el capital de una empresa competitiva 'independiente'. 3. La concesión de préstamos de capital a los principales productores de materia y energía. 4. La concesión de préstamos a empresas competitivas pero aún no dominantes (Morán, 2010).

En cualquiera de estas opciones, los chinos esperan que los retornos de sus inversiones les permitan el acceso privilegiado a los productos minerales y energéticos.<sup>27</sup> Dado que esta visión de seguridad no aparece como tal, la presencia e influencia de China en los países no desarrollados acontece como un proceso puramente económico, un proceso que no espera ni presupone la firma de aquellos tratados comerciales que devienen en símbolos para articular el descontento colectivo.

Desde el 2008, sin mayor publicidad, China está asegurándose la provisión de materias primas mediante la adquisición y fusión de empresas.<sup>28</sup> Conforme logra posiciones dominantes en las cadenas transnacionales para la transferencia de recursos, ese país induce transformaciones en las geografías económicas de los países receptores de la inversión. Empero, dado que la expansión china procede a través de las negociaciones empresariales, los conflictos socioambientales asociados a tales transformaciones no suelen apa-

recer como acontecimientos directamente atribuibles a los inversionistas chinos. Por ello, una inserción latinoamericana inteligente en los mercados globales de recursos no puede descuidar lo que haga o deje de hacer China.

En suma, en el capitalismo del siglo XXI, sean cuales fueren las diferencias específicas de sus estrategias de seguridad, Estados Unidos, la Unión Europea y China comparten una misma necesidad: el control de los flujos de materia y energía emanados desde los países abundantes en recursos naturales. Las distintas visiones geopolíticas del futuro reformulan pero no suprimen un viejo dato para el ejercicio de las políticas públicas desde América Latina, a saber, la inserción subordinada en la división internacional del trabajo.

## **La asimetría en la transición hacia el capitalismo bajo en carbono**

Como cualquier otra política pública, las estrategias energéticas de los países desarrollados son y serán construcciones intencionales. Este rasgo no es un problema sino un dato. En América Latina, al momento de imaginar los futuros posibles, el problema es otro: la aceptación inconfesa de una repartición de tareas delineada desde hace siglos y su justificación en las propuestas contemporáneas de crecimiento. Aunque no hubiese intenciones hegemónicas en el diseño del orden mundial, los países no desarrollados contribuyen a su propia subordinación conforme postulan opciones ‘realistas’, cuyos efectos finales apuntan precisamente a reforzar el pasado.

En los discursos propiciados por las instituciones multilaterales y las agencias de cooperación, se pregona el advenimiento inevitable de una ‘revolución del carbono’. Desde una perspectiva económica, esta transformación deberá basarse en el fomento de la efi-



ciencia energética a todo nivel y en la sustitución de los combustibles fósiles por agroenergía. Postulados como axiomas tan evidentes que no merecen análisis crítico, estos dos objetivos aparecen en las propuestas de política de los países desarrollados y no desarrollados. Pero, los énfasis son diferentes.

En las visiones estadounidenses y europeas del futuro, la eficiencia energética es el eje articulador de la reconversión de las estructuras productivas. La agroenergía es postulada como una opción secundaria cuya concreción no deberá efectuarse reduciendo la seguridad alimentaria doméstica ni, tampoco, alterando las funciones de los ecosistemas locales.

En las visiones latinoamericanas del futuro, en cambio, la eficiencia energética es un objetivo postulado mediante medios tan genéricos que termina como una ilusión de la política o como un ingrediente de la retórica del desarrollo. En realidad, debido a la suposición de que las condiciones del crecimiento deberán lograrse por etapas, la planificación latinoamericana enfatiza la agroenergía. A diferencia de antaño, sin embargo, el fomento de la exportación de materias primas aparece justificado con un lenguaje más sofisticado... pero no más inocuo.

En concordancia con las modernas visiones de la organización industrial, la exportación de agroenergía aparece como apenas un elemento dentro de complejos conglomerados de actividades domésticas articuladas en cadenas de valor transfronterizas. Así, por ejemplo, en el enfoque de 'la nueva ruralidad', los biocombustibles aparecen como un producto final generado por unidades agrícolas pequeñas y medianas que, mediante contratos de provisión de materias primas, lograrán articularse con las empresas más 'modernas' del nuevo sector.

Estas unidades económicas están inmersas en conglomerados organizados territorialmente según regiones, con ventajas comparativas naturales para la producción de biomasa. Para crear o aumentar las ventajas dinámicas de la nueva industria agroenergética, estas 'regiones' albergan a unidades económicas secundarias que generan 'valor agregado' para la exportación de materias primas y, también, a unidades económicas terciarias que producen 'biotecnología' para elevar el rendimiento de las variedades vegetales utilizables para fines energéticos. Esta es la propuesta de futuro, al menos en la ilusión de los formuladores de políticas. Y... ¿cuál es el problema? Soñar no cuesta nada... especialmente cuando las divagaciones omiten todos los elementos de la realidad.

Al imaginarse su propia revolución del carbono mediante la producción y exportación de agroenergía, los países latinoamericanos parecerían olvidar que todo aquel diseño de 'ingeniería económica' presupone y fomenta procesos relacionados con: 1. La extensión de la frontera agrícola hacia ecosistemas remanentes. 2. La pérdida de agrobiodiversidad y el incentivo del monocultivo. 3. La concentración de las tierras con mayor rendimiento en grandes propiedades. 4. La intensificación en el uso de las funciones de los ecosistemas locales. 5. La reconversión de las oligarquías de la tierra y el incentivo al rentismo económico.

En los países de menor desarrollo relativo, la agroenergía no será económicamente viable sino fortaleciendo una vía de desarrollo basada en la hegemonía del gran capital nacional o foráneo. Sin esta condición, Ecuador no podrá ofrecer al mercado mundial agroenergía con costos inferiores a aquellos obtenibles en países con ventaja histórica y tecnológica, o en países con ventajas comparativas asociadas con los costos de transporte. Ecuador no es Brasil ni Guatemala.

Estas ilusiones tienden a pensar la economía sin política. La configuración de conglomerados agroenergéticos es apreciada como un proceso donde ‘todos ganan’ y no hay mayores conflictos socioambientales. Estas omisiones no son aleatorias. Aunque hubiese concluido la ‘larga noche neoliberal’, la formulación de políticas públicas sigue atada a los imaginarios fomentados por las instituciones multilaterales durante las últimas décadas. Con estos imaginarios crecieron los técnicos que conducen hoy el cambio de nuestras economías.

## **El desarrollismo y la energía en momentos ‘posneoliberales’**

En los últimos cinco años, las instituciones multilaterales perdieron capacidad para condicionar el ejercicio cotidiano del poder en algunos países latinoamericanos. Su legado intelectual, empero, sigue intacto en las agendas de desarrollo. Desde mediados de los noventa, conforme las promesas de bienestar del ajuste estructural devenían más efímeras, las instituciones multilaterales y las agencias de cooperación internacionales comenzaron a ofrecer nuevas esperanzas de crecimiento.

Los discursos estructuraron argumentaciones tendientes a revivir una vieja promesa: convertir a los países de menor desarrollo relativo en algo más que simples economías exportadoras de bienes primarios. En un inicio, por ejemplo, se planteó la posibilidad de transitar hacia las ‘economías del conocimiento’, una ilusión alimentada por una interpretación ahistórica del ‘milagro costarricense’.<sup>29</sup> Luego, ante las dificultades para concretar semejante conversión, se postuló a los ecosistemas y la biodiversidad como ‘la riqueza de los pobres’, insinuándose así que los países de menor desarrollo relativo podrían superar su condición mediante la comercialización

de bienes y servicios ecosistémicos en un mundo sujeto a transformaciones ambientales globales.<sup>30</sup>

Al diluirse también esta posibilidad, posteriormente, se planteó transformar ‘la maldición de los recursos naturales’ en una bendición. Entonces se dijo que, si mantenían políticas coherentes a través del tiempo, las economías de los países no desarrollados podrían acumular los capitales necesarios para saltar hacia modos de crecimiento no dependientes de la exportación de bienes primarios.<sup>31</sup> En este contexto de producción simbólica, se introdujo la agroenergía como panacea.

Coincidiendo con la promulgación de las herramientas jurídicas de la agenda de seguridad estadounidense, estas promesas genéricas bastaron para incentivar a algunos países latinoamericanos a incorporarse en las infraestructuras para la transmisión de recursos minerales y energéticos hacia Norteamérica. Así, con una incorporación aceptada ‘voluntariamente’ como una opción de negocios, se confirmó una repartición de tareas cuya implementación prosigue todavía... aunque el Plan Puebla-Panamá o el IIRSA aparezcan ahora como proyectos sepultados e innombrables.

Una vez convertida en sentido común no cuestionable, la agenda del nuevo desarrollo basado en ventajas naturales comenzó a estructurarse en torno a tres elementos: 1. La promoción de la agroenergía y la minería como industrias a ser realizadas en forma empresarial y transnacional. 2. La legitimación simbólica de la industria de materiales y energía como si éstas fuesen opciones a favor de los pobres y de la biosfera. 3. La estructuración de discursos a múltiples niveles para acompañar la política de la subordinación a las necesidades energéticas de los países desarrollados.

Esta propuesta no fue recibida sin cuestionamientos por los movimientos sociales y ecologistas latinoamericanos. En respuesta a

éstos, los economistas convencionales lograron imponer un enfoque ortodoxo para el análisis de los ‘posibles’ impactos de la bioenergía, un análisis levantado sobre omisiones a los aspectos oscuros de la historia brasilera.<sup>32</sup> Desde éste, la discusión sobre las posibles implicaciones de los modelos de crecimiento en ciernes comenzó a ser canalizada hacia ámbitos desde los cuales las posiciones contestatarias podían ser fácilmente abatidas.

En tal sentido, por ejemplo, se abrió la polémica sobre ‘alimentos o biocombustibles’. Sea o no un dilema falso, esta discusión concentró la atención en implicaciones de la agroenergía relacionadas con asuntos tales como: los precios relativos y la demanda de la gasolina; la balanza comercial, las reservas monetarias internacionales y la balanza de pagos; el consumo, potencia y rendimiento de los automotores por kilómetro; los niveles agregados de producción, inversión, precios y empleo; la oferta energética utilizable para consumo doméstico e industrial; la recaudación tributaria doméstica, subsidios estatales, estructura arancelaria y barreras técnicas al comercio internacional; las infraestructuras para distribución, comercialización y almacenamiento de agroenergía; los requisitos para la inversión extranjera; la productividad de las empresas o agentes usuarios de agrocombustibles; la competitividad de los sectores agrícolas domésticos; y la reducción en el uso de productos ambientalmente nefastos. Estas u otras eventuales implicaciones de los agrocombustibles tienen una matriz común: un análisis económico centrado en la detección de efectos estáticos.<sup>33</sup>

Desde esta lógica, se produjeron informes y documentos como: *Estrategia para el Fomento de las Fuentes Renovables de Energía en América Central* (Cuevas, 2004); *Perspectivas de un Programa de Biocombustibles en América Central* (Horta Nogueira, 2006); *Análisis de los Aspectos Legales y Regulaciones Vigentes en la Producción de Caña de Azúcar en América Central*

(Pérez, 2006); Fuentes Renovables de Energía en América Latina y El Caribe (Coviello, 2006); o Diagnóstico Preliminar de los Aspectos Agrícolas para Producción Local de Etanol, a base de Caña de Azúcar en América Central (Leal Fortuny, 2007).

En la nueva jerga del desarrollo basado en los recursos naturales, la evaluación de las consecuencias de la agroenergía procede con mucha técnica ‘económica’... con tanta técnica que los campesinos o los indígenas latinoamericanos no aparecen mencionados ni siquiera como opositores eventuales a la matriz de acumulación en constitución. Así, se comenzaron a diseñar políticas sin considerar los conflictos socioambientales como rasgos inherentes a cualquier proceso de transformación.

## **La nueva geografía transnacional de la pobreza**

La negación del conflicto conduce a malas políticas públicas. Con la negación, ciertamente, se facilitan condiciones para lograr ‘gobernabilidad’ inmediata. Empero, también, se generan las condiciones para el fracaso. Sean cuales fueren las recompensas alcanzables por los países latinoamericanos en la futura ‘revolución del carbono’, la promoción de la agroenergía implica, desde ahora, una reconfiguración de los espacios económicos subnacionales.

En su inmediatez, ésta aparece como cambio en el uso de los suelos y de la propiedad de la tierra. Este proceso atrae y organiza otras transformaciones socioambientales. Si se asume esta posibilidad, entonces, en países con dependencia histórica de la producción primaria, con democracias siempre precarias, y con configuraciones ecosistémicas complejas, la promoción de la agroenergía estará, muy probablemente, acompañada por:

- modificaciones en los precios de la tierra y en los servicios asociados a la producción agropecuaria;
- incremento en los precios al consumidor de aquellos cultivos utilizables para bioenergía;
- aumento en los costos de las economías campesinas ocasionados por el cambio en los costos de oportunidad de los insumos utilizables en empresas agroenergéticas;
- pérdida de la agrobiodiversidad por la expansión de los monocultivos y/o por el uso de semillas estandarizadas;
- presiones por reasignar la tierra hacia el cultivo de biomasa energética a costa de la integridad de los bosques naturales, áreas protegidas y ecosistemas frágiles;
- expansión paulatina de los cultivos energéticos hacia tierras ubicadas en pisos ecológicos más altos, menos fértiles e incluso más secos;
- disminución de los caudales ecológicos debido a las presiones para asignar agua hacia los usos agrícolas más rentables;
- destrucción de los corredores ecológicos y zonas de protección naturales a causa de una mayor fragmentación en el uso del suelo;
- incremento de la erosión del suelo debido a la utilización excesiva de irrigación, agroquímicos y maquinarias de cosecha;
- alteración de ecosistemas a causa de la construcción de infraestructura, caminos, oleoductos u otros dispositivos de apoyo a las cadenas de valor;
- disminución de los suelos ‘ociosos’ y/o dedicados al cultivo de pastos;
- aumento de las extracciones de agua y de la concentración de concesiones para generar renta económica a favor de agentes agroenergéticos con mayor poder relativo;

- nuevas presiones sobre los medios de subsistencia de las familias campesinas e indígenas por la expansión de las tierras dedicadas a cultivos energéticos;
- mayor diferenciación entre agentes económicos conforme la industria bioenergética intente mantenerse competitiva sin recurrir a inversiones tecnológicas;
- relajamiento en la formulación e implementación de normativas laborales y ambientales;
- mayores dificultades para evitar la transnacionalización de los mecanismos para el financiamiento de los distintos eslabones de las cadenas bioenergéticas.

Como estas eventualidades insinúan, las consecuencias dinámicas de la promoción de agroenergía no se reducen a oposiciones simples entre ‘soberanía alimentaria vs. extractivismo’ ni, tampoco, entre ‘seguridad ecológica vs. transgénicos’. Si se analizan aquellos procesos potenciales en todos sus aspectos e interrelaciones, se podrán detectar motivos para el conflicto socioambiental más difusos, más cotidianos y más poderosos que aquellos resumidos en las usuales consignas del activismo ecológico. En las décadas venideras, los nuevos escenarios de pobreza podrían emanar de las disrupciones ecosistémicas generables por las iniciativas agroenergéticas transnacionales.

## **La dinámica de los conflictos ignorados**

Debido a la articulación entre lo energético y lo climático, la división internacional del trabajo en ciernes no es un simple dispositivo para asegurar los flujos de ‘bienes’ con precios bajos desde el Sur hacia el Norte. Si así fuese, las afectaciones a los países latinoamericanos estarían relacionadas con la clásica dinámica de la desigualdad en los términos de intercambio internacionales. Si así fuese,



los conflictos socioambientales quedarían reducidos a disputas redistributivas sobre objetos fácilmente discernibles desde el sentido común de la vida cotidiana.

Propiamente, la nueva división internacional del trabajo busca consolidar ‘metabolismos sociales’ diferenciales entre los países desarrollados y los países no desarrollados. Aquella deviene así, en un dispositivo de poder para asegurar el acceso preferente de ciertos agentes económicos a las funciones de los ecosistemas más directamente involucrados en el aumento de la eficiencia energética y en la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles.<sup>34</sup>

Este acceso preferencial está configurándose mediante cambios institucionales dirigidos a establecer nuevas definiciones sobre ‘los derechos de propiedad’ de los bienes y males públicos ambientales. Con o sin discursos neoliberales, los gobiernos propician la privatización de las externalidades positivas y la socialización de las externalidades negativas. Por ello, por ejemplo, las grandes infraestructuras hídricas ‘multipropósito’ son financiadas con recursos estatales para beneficio de los agentes con capacidad para producir ‘bienes de alto valor’ en los mercados internacionales.

Cuando la disputa versa sobre funciones ecosistémicas y derechos colectivos, el conflicto socioambiental tiende a adquirir matices difusos. Inicialmente, si tienen los recursos ideológicos y organizativos necesarios, quienes son afectados por las nuevas matrices de acumulación podrían protestar por alteraciones a sus patrimonios y modos de vida tradicionales. El campesino podría cuestionar la asignación de agua para riego, o el artesano podría oponerse a las empresas mineras. Estos cuestionamientos, sin embargo, ocurren siempre en un ‘contexto de oportunidades políticas’ específico.

A diferencia de antaño, en la mayoría de países latinoamericanos, las condiciones para la acción contestataria son desfavorables en múltiples sentidos. A consecuencia de la destrucción del ‘capital social’ ocasionada por el ajuste estructural, los grupos sociales de menor poder relativo suelen carecer de organizaciones capaces de articular sus intereses de manera autónoma. También, aquellos suelen carecer de ideologías políticas versátiles que les permitan diferenciar sus intereses con referencia a las acciones de quienes tienen discursos hegemónicos. Sin recursos pertinentes para una movilización colectiva eficiente, los afectados socioambientales tienen cada vez mayores dificultades para articular, presentar y representar sus demandas en la esfera pública dominante.

Por su parte, para afianzar el control del cambio hacia nuevas matrices de acumulación, las elites suelen privilegiar la ‘governabilidad’ restringiendo la participación ciudadana. Invocando el ‘interés colectivo’, aquellas construyen simbólicamente a los afectados socioambientales como ‘una minoría’ incapaz de apreciar las bondades del proyecto histórico. Una vez reducidos a “una parte que no habla por el todo”, los afectados socioambientales pueden ser tipificados como agentes que subvierten el orden vigente y conspiran contra la utopía anhelada.

En este contexto de oportunidades políticas, la lógica de la acción contestataria queda atrapada en un ciclo paradójico donde el conflicto tiende a permanecer latente e irresoluto. Dado que no siempre existe una clara, inmediata y contundente pérdida de acceso a los bienes naturales, los afectados socioambientales intentan proyectar sus reivindicaciones hacia lo nacional e, incluso, lo global. Así buscan lograr apoyos para sus demandas. Al enmarcar lo micro en lo macro, sin embargo, aquellos entran en juegos políticos donde enfrentan a agentes cuyos recursos materiales y simbólicos tienen mayor capacidad para convencer a ‘la nación’ y a ‘la comu-

nidad internacional' sobre la validez de la propuesta de desarrollo imperante.

En una contienda entre agentes dispares, la visibilización de la protesta local conduce fácilmente a la pérdida de su legitimidad. Este efecto no intencionado es mayor cuando, mediante las piruetas retóricas de los discursos del poder, 'lo ambiental' deviene en sinónimo de 'lo absurdo'... un absurdo para quienes deseen satisfacer necesidades básicas de 'la mayoría' apoyando y contribuyendo a una propuesta de crecimiento económico que beneficiará 'a todos'.

Una vez establecida la oposición entre 'el todo' y 'la parte', el conflicto no se resuelve ni en el ámbito nacional ni en el ámbito local. Admitan o no su derrota, los afectados socioambientales no tienen otra opción sino regresar a la resistencia desde la vida cotidiana... en espera de una nueva oportunidad para visibilizar su existencia. De episodio en episodio, la confrontación perdura sin decantar a plenitud intereses, expectativas y posibilidades del conflicto.

### **Para finalizar: algunas tareas para la transformación del conflicto**

Las democracias precarias no reconocen los conflictos. Así lo exige la adquisición, acumulación y mantenimiento del poder político. El Estado no es, sin embargo, una institución incondicionada ni incondicionable. Para lograr establecer límites al uso de los recursos de autoridad proporcionados por este, la constitución de una sociedad civil es una tarea impostergable. ¿Cómo proceder?

En el nuevo régimen energético internacional, las asimetrías entre clases y países serán reproducidas en y por los conflictos socioambientales. Modificar su dinámica permitirá, por tanto, transfor-

mar correlaciones de fuerzas a nivel local y global. Para romper con “la dependencia de la trayectoria” impuesta por los agentes más poderosos, sin embargo, se requieren rupturas epistemológicas en las prácticas políticas sobre la relación entre lo humano y lo natural.

Aunque no quiera admitirlo buena parte de la izquierda latinoamericana, el ‘ecologismo profundo’ está agotándose como opción para conquistar y mantener los apoyos colectivos necesarios para impulsar procesos de transformación social sustantivos. La retórica y los simbolismos centrados en ‘la naturaleza’ no resisten a la confrontación con el pragmatismo de quienes conquistan el Estado ofreciendo lo que millones de ciudadanos anhelan, a saber, bienestar ‘aquí y ahora’.

Para evitar las ilusiones sin renunciar a las esperanzas, se requiere incorporar una perspectiva ecológica en todas las propuestas de acción e investigación para la transformación de conflictos. ¿Qué implica esto? Además de evitar la fetichización de la naturaleza y la romantización de las culturas, una perspectiva ecológica presupone tener sensibilidad anticipada a las consecuencias no intencionadas, a los efectos de escala, a las implicaciones intertemporales, y a la complejidad de los flujos de energía y materia. Estos son principios metodológicos con consecuencias prácticas.

En el trabajo cotidiano de la transformación de conflictos socioambientales, una perspectiva ecológica implica plantearse, entre otras tareas, acciones a múltiples niveles y con diversos actores, propuestas de cambios legales y constitucionales, modificaciones a las instituciones y organizaciones públicas, investigaciones integradoras de lo biofísico y lo sociocultural, potenciación de los derechos políticos y económicos y, ante todo, modificaciones a las lógicas gubernamentales basadas en la discrecionalidad política y el rentismo económico.

## Bibliografía

BOWYER, Catherine

- 2010 Anticipated Indirect Land Use Change Associated with Expanded Use of Biofuels and Bioliquids In The EU. An Analysis of the National Renewable Energy Action Plans, IEEP.

CARDOSO, Eliana y Márcio Holland

- 2010 South America for the Chinese? A trade-based Analysis, OCDE.

Commission of the European Communities (CEC)

- 2006 Communication from the Commission. An EU Strategy for Biofuels [Sec (2006) 142]. Bruselas: CEC.

COVIELLO, Manlio

- 2006 Fuentes Renovables de Energía en América Latina y El Caribe. Dos años después de la Conferencia de Bonn, Santiago de Chile: CEPAL.

CUEVAS, Fernando

- 2004 Estrategia para el Fomento de las Fuentes Renovables de Energía en América Central. Santiago de Chile, CEPAL.

DE FERRANTI, Daniel

- 2001 From Natural Resources to the New Economy. Trade and Job Quality. Washington D.C., World Bank.

DELOITTE

- 2010 Mining for Growth. A Review of Outbound Mining M&A Activity from China.

DIRECTORATE GENERAL FOR ENERGY (DGE)

- 2010 EU Energy Trends to 2030. Update 2009. European Commission.

EUROPEAN PARLIAMENT (EP)

- 2009 "Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources and Amending and Subsequently Repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC" en L 140/16 EN Official Journal of the European Union 5.6.2009.

HORTA NOGUEIRA, Luis

- 2006 Perspectivas de un Programa de Biocombustibles en América Central, México: CEPAL.

Leal Fortuny, Juan Enrique

- 2007 Diagnóstico Preliminar de los Aspectos Agrícolas para Producción Local de Etanol a base de Caña de Azúcar en América Central, Santiago de Chile: CEPAL.

LEDERMAN, Daniel y William Maloney

- 2007 Natural Resources. Neither Curse nor Destiny, Washington D.C., World Bank.

MOCK, Gregory

- 2005 World Resources 2005: The Wealth of the Poor. Managing Ecosystems to Fight Poverty, Washington D.C., WRI.

MORIN, Theodore

- 2010 China's Strategy to Secure Natural Resources: Risks, Dangers, and Opportunities, Peterson Institute for International Economics.

PALMER, Robin

- 2010 An Annotated Guide to the Bibliographies on Biofuels, Land Rights in Africa and Global Land Grabbing, Mokoro Ltd.

PÉREZ, Guillermo

- 2006 Análisis de los Aspectos Legales y Regulaciones Vigentes en la Producción de Caña de Azúcar en América Central, Santiago de Chile: CEPAL.

PIETERSE, Matt

- 2010 An Examination of China's Strategy for Outbound Investment in Mining, The Beijing Axis, Hong Kong.

SCHENKEL, Yves

- 2006 Energy as a Driver for European Agriculture and Forest, Bioenergy and Bioproducts, Wallonia, ARC.

United States Department of Energy (USDOE)

- 2010 Critical Materials Strategy, Washington D.C., USDOE.

VON LAMPE, Martin

- 2006 Agricultural Market Impact of Future Growth in the Production of Biofuels, Paris: OECD.



## Los/as autores/as

Ortiz-Tirado, Pablo. Sociólogo y Máster en Ciencias Políticas. Doctorado en Estudios Culturales. Docente de la Escuela de Gestión para el Desarrollo Local de la Universidad Politécnica Salesiana UPS. Colabora ocasionalmente en otras universidades del país y el exterior. Su experiencia se concentra en asesoría en planificación a programas de gestión territorial y forestal con pueblos indígenas de la Cuenca Amazónica y en investigación en torno a conflictos socioambientales, particularmente en torno a actividades extractivas. Ha publicado algunos libros entre los que se destacan: *Guía Metodológica para la Gestión Participativa de Conflictos Socioambientales*, FAO/FTPP, 2001; *Comunidades y Conflictos Socioambientales en América Latina*, junto a otros autores, FAO/FTPP-Comunidec-Abya-Yala, 1999); *Globalización y conflictos socioambientales*, Abya-Yala, 1997; *¿Podemos ser autónomos? Pueblos indígenas y Estado en América Latina*, en colaboración con Alberto Chirif Tirado, Rights and Resources Initiative, Washington DC 2010.

Terán, Juan Fernando. Profesor e investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Trabajó en la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), donde todavía es profesor complementario en estudios sociales y globales. Se educó en el Instituto de Investigación, José Ma. Luis Mora en México, DF, completando allí el programa de Maestría en Sociología Política. Sus intereses de investigación incluyen la producción de la pobreza como efecto de las políticas globales para la gestión ambiental y financiera. Sus libros incluyen *La infraestructura como necesidad y los pobres como pretexto*, Corporación Editora Nacional y la UASB, 2009. (UASB) y *Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Octubre 2007.



Zárate Coralia.- Antropóloga; Máster en Gestión Ambiental y desarrollo sostenible por la FLACSO-Centro Bartolomé de las Casas, Cusco, Perú; docente universitaria a nivel de pregrado y postgrado (Pontificia Universidad Católica, Universidad Politécnica Salesiana e Invitada en la Universidad Técnica Equinoccial); formadora de Talento Humano para la Gestión Socioambiental y el Desarrollo Sostenible; facilitadora con manejo de metodologías participativas, interculturales en la evaluación y gestión de conflictos; investigadora en temas socioambientales y pueblos indígenas; y autora, entre otros estudios: “Hacia Proyectos de Alternativas Económicas, Ambientalmente Sostenibles y Culturalmente Apropriados de los Pueblos Indígenas y Tradicionales”, CONFENIAE–Alianza Amazónica, Quito, 2002.

# Notas

- 1 En los años noventas, varias corporaciones multinacionales en convenio con universidades norteamericanas, impulsaron en alianza con empresas privadas o gremios empresariales de casi todos los países de América Latina, centros de mediación y arbitraje junto a programas de capacitación en resolución de conflictos, cuyo análisis rebasa los propósitos del presente informe. Posteriormente, dichos grupos y actores influyeron para que parte de estas iniciativas se institucionalizaran, tanto a nivel del aparato judicial formal (con la inclusión de leyes de mediación y arbitraje), como en los programas de las facultades de derecho en las universidades.
- 2 Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000.
- 3 Naciones Unidas, 2000: A/55/305-S/7200/809.
- 4 Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000.
- 5 Ibid.
- 6 Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, 2001.
- 7 Al respecto la Declaración de la Asamblea General de la ONU sobre una Cultura de Paz (13 de septiembre de 1999) y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, propone a los Estados Miembros a adoptar acciones para la promoción de una cultura de paz a nivel nacional, regional e internacional; y establece que la sociedad civil debería estar involucrada en los niveles local, regional y nacional para ampliar el ámbito de actividades sobre una cultura de paz; y que una eficaz implementación de este Programa de Acción requiere movilización de recursos, incluyendo recursos financieros, por los gobiernos interesados, organizaciones e individuos.
- 8 Según Nef: La primera dimensión se refiere al ambiente natural o físico en la cual la actividad socioeconómica, política y cultural se desenvuelve. La segunda es la dimensión económica que: se refiere a la creación y distribución de la riqueza, a partir de los recursos extraídos del medio ambiente y su transformación en procesos de producción y distribución. La tercera dimensión es de orden social: las Estructuras y procesos de interacción entre proceso y redes de relación, jerárquicas o funcionales que faciliten la cohesión y la convivencia. La cuarta dimensión es política: las estructuras, relaciones y procesos que tienen que ver con el manejo de conflicto entre grupos sociales, por medio de la crea-

ción y distribución de poder y el orden socioeconómico. Finalmente, pero no en orden decreciente, está la dimensión cultural, que tiene que ver con la construcción simbólica, valórica e instrumental del orden socioeconómico y político y de su entorno natural.

- 9 Adicionalmente, Nef sostiene que: el paradigma de seguridad humana se asienta en la noción de vulnerabilidad mutua. Esto es, que en un sistema global interconectado, la fortaleza o solidez del conjunto -incluyendo sus componentes más desarrollados y aparentemente mejor protegidos- está condicionada, paradójicamente, por sus eslabones más débiles. Esto es, mientras exista vulnerabilidad e inseguridad extrema en algunos sectores del conjunto, todos somos, en cierta medida, vulnerables.
- 10 Tal como está contemplado en el Art. 393 de la Constitución Política del Ecuador, 2008.
- 11 Esta propuesta operativa forma parte del “Protocolo de Prevención de Conflictos” presentado la Subsecretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana por un equipo de consultores del cual la autora formó parte, en noviembre del 2010.
- 12 Para una mejor orientación de esta herramienta revisar: Ortiz, Pablo (2003), *Guía Metodológica para la Gestión Participativa de los Conflictos Socioambientales*, Quito, FAO-FTPP/Abya-Yala.
- 13 El “agotamiento del petróleo” no equivale a su desaparición física como objeto natural. Durante el siglo XXI, la producción petrolera adquirirá una “tasa de retorno energético” negativa. Por ello, si se persiste en su extracción, se generará un absurdo económico: para poder utilizar los remanentes de crudo, las sociedades tendrán que invertir más energía que la energía obtenible de esos remanentes.
- 14 Años atrás, se estimó que 429 millones de hectáreas de tierras cultivables podrían estar dedicadas a la producción de cultivos energéticos en el 2050 (Schenkel, 2006). Esta cifra podría ser, sin embargo, mayor. Las “reservas” de cualquier recurso finito son calculadas considerando “el consumo actual”. Si éste aumenta, entonces las reservas disminuyen. En el caso del suelo utilizable para producción agrícola, la situación no es diferente. Por ello, si el consumo global no logra contenerse, se requerirían más hectáreas.
- 15 En el contexto de la economía de la energía, el “ajuste ambiental” refiere a una operación asimétrica dirigida a compensar el desequilibrio entre las necesidades sociales y las posibilidades naturales, a saber, contener o reducir el consumo de la energía en los países no hegemónicos y clases subordinadas para así mantener o aumentar el consumo de la energía en los países hegemónicos y clases dominantes.

- 16 Las instituciones multilaterales, los gobiernos de los países desarrollados y las agencias de cooperación internacional suelen cambiar de jerga para referirse al futuro de las sociedades humanas durante el siglo XXI. En este caso, el término ‘Low Carbon Economy’ refiere a una economía capitalista cuyo funcionamiento deberá basarse en una reducción sustancial del consumo energético, en un control exhaustivo de las emisiones de dióxido de carbono y en la disminución de la dependencia de los combustibles fósiles... ¡Y todo esto sin reducir los estándares y la calidad de vida en los países desarrollados! Por ello, tal objetivo de política no es la expresión contemporánea de las propuestas de “decrecimiento” económico efectuadas desde décadas atrás por algunos economistas verdes.
- 17 La ‘bioenergía’ es producida a partir de ‘biomasa’, esto es, materia orgánica disponible en forma renovable, dígase algas, bacterias, plantas, animales y sus desechos metabólicos. Se puede obtener bioenergía en forma directa, dígase utilizando madera, pasto o maíz y, también, en forma indirecta, dígase sometiendo a transformaciones físico-químicas a los residuos de papel, algodón, comida o grasas. Mediante cualquiera de las dos formas de transformación de la biomasa, se pueden obtener los tres productos bioenergéticos principales: el bioetanol, el biodiesel y el biogás (CEC 2006).
- 18 En la política exterior estadounidense, la ‘seguridad energética’ adquirió su forma contemporánea cuando estableció explícitamente relaciones entre energía, uso del suelo y propiedad agrícola. A este efecto contribuyeron la Estrategia de Seguridad Nacional (2002), la Ley para el Desarrollo Rural y la Seguridad Agraria (2002) y la Ley de Política Energética (2005). Estos instrumentos establecieron los incentivos necesarios para fomentar la refinación doméstica de biocombustibles, la siembra de cultivos energéticos fuera del territorio estadounidense y el comercio internacional de biomasa y sus derivados energéticos.
- 19 Para Europa, los biocombustibles están diluyéndose como panacea. En la actualización de la línea de base energética europea efectuada en el 2009, se prevé que los biocombustibles podrán satisfacer apenas el 8,3% de las necesidades energéticas del transporte automotriz en el 2030 (DGE 2010).
- 20 Para una guía a los estudios más recientes relacionados con la producción de biocombustibles y sus implicaciones en África, véase Palmer (2010).
- 21 En el 2009, como parte de sus políticas de adaptación al cambio climático y promoción de la seguridad energética, la Comunidad Europea adoptó la Renewable Energy Directive (2009/28/EC). En ésta, se demanda a los países comunitarios que, para el 2020, el 20% de toda la energía nacional y el 10% de los combustibles para transportación provengan de fuentes renovables. Para tal

- efecto, a su vez, se exige a los estados miembros la elaboración de un Plan de Acción Nacional en Energía Renovable (EP 2009).
- 22 Tampoco la directiva europea carecería de consecuencias y conflictos sociales. Si se efectuase la conversión, aquellos millones de hectáreas equivaldrían a un área de un tamaño entre Bélgica e Irlanda.
  - 23 La demanda agregada comprende todos los bienes y servicios que, a un nivel determinado de precios, los agentes económicos domésticos y externos pueden consumir de un país. Por ello, el capitalismo chino no solo fomenta la ampliación paulatina de su consumo interno sino, también, la expansión permanente de las importaciones de bienes chinos por otros países.
  - 24 En el 2009, las inversiones chinas directas en recursos naturales tuvieron la siguiente distribución: América Latina 29%, África 24%, Europa 20%, Asia Central 12%, Canadá y Estados Unidos 6%, Australia 6% y otros países asiáticos 3%. En América Latina, las mayores inversiones chinas estuvieron dirigidas a Brasil, Chile, Argentina y Venezuela. En estos países, las principales importaciones chinas fueron semillas oleaginosas (Brasil y Argentina), cobre (Chile) y petróleo (Venezuela) (Pieterse, 2010).
  - 25 Además de requerir los recursos naturales asociados a la producción capitalista intensiva en carbono, China está paulatinamente convirtiéndose en un consumidor significativo de los “metales raros” utilizados en las tecnologías de producción limpias. De hecho, China está ya concentrando más del 95% de la actual capacidad productiva de metales raros (USDOE 2010).
  - 26 Para dimensionar las necesidades chinas de recursos minerales, se podría señalar que, durante los años 2008 y 2009, mientras las importaciones estadounidenses y europeas disminuían debido a la crisis económica, China incrementó su demanda de níquel en 46%, de plomo en 21%, de mineral de hierro en 41%, de acero en 16%, de zinc en 24%, de cobre en 39% y de aluminio en 15%.
  - 27 Además de incrementar sus inversiones directas en empresas transnacionales extractivas, China está aumentando su participación en los centros financieros “offshore” que operan como intermediarios para la provisión de capitales para las empresas de recursos naturales.
  - 28 A fines del 2010, en un informe sobre las actividades empresariales chinas en minería, se ubicó que, a corto plazo, el “aseguramiento de las fuentes de recursos” constituía el factor ‘más significativo’ para la definición de adquisiciones y fusiones empresariales para el 85% de los empresarios chinos entrevistados. Como otros factores de menor importancia, se señalaron la adquisición de una fracción de mercado, el logro de economías de escala, el aumento del poder de negociación, la adquisición de activos intangibles y la transferencia de tecnología (Deloitte, 2010: 12).

- 
- 29 Para ejemplos de recomendaciones de política para transitar 'hacia fuera' de una economía primaria, véase De Ferranti (2001).
  - 30 Para una muestra de una construcción intelectual dirigida a presentar a la venta de bienes y servicios como una política para disminuir la pobreza, véase, Mock (2005).
  - 31 Para una narrativa elaborada para aliviar las angustias sobre "la maldición de los recursos", véase Lederman (2007).
  - 32 En la retórica política, la industria de los biocombustibles aparece como una novedad. Pero no es así. Desde mediados de los setentas, en Brasil, se cultiva y procesa biomasa para fines energéticos. En ese país, entre otras cosas, la industria agroenergética ha implicado la concentración de la tierra en oligarquías 'modernas' que recurren a la esclavización de trabajadores rurales, que convierten a los bosques amazónicos en campos de cultivo y que apoyan a los políticos dispuestos a mantener el estatus quo.
  - 33 El término "agrocombustibles" suele utilizarse para enfatizar que, debido a las restricciones tecnológicas aún existentes para utilizar la biomasa de los ecosistemas acuáticos para fines productivos a gran escala, los conglomerados bioenergéticos contemporáneos dependen de los ecosistemas terrestres. Si se consideran las transformaciones metabólicas efectuadas por las sociedades humanas, en última instancia, los biocombustibles emanan de la agricultura. Para que sean posibles como mercancías, el bioetanol y el biodiesel presuponen transformaciones en el uso del suelo basadas en el aprovechamiento del costo de oportunidad de los bienes a precios de mercado.
  - 34 El acceso preferencial a las funciones ecosistémicas puede ser apreciado, simultáneamente, en términos de estructuras de clase y de configuraciones espaciales. Por ello, el 'capitalismo poscarbónico' implica no solo un consumo preferente de energía por parte de las clases dominantes. También, aquel implica una subordinación de lo rural a lo urbano. En el caso del agua, por ejemplo, esta lógica es evidente. Dado que la población urbana será predominante para el 2030 en los países no desarrollados, la planificación ambiental asume como inevitable un 'manejo de cuenca' dirigido a transferir los recursos existentes 'rio arriba' hacia los centros urbanos.

